



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE
FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
SOCIAIS - PPGPS**

**ANÁLISE DA QUALIDADE DO IDEB COMO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA: um estudo de caso no município de Campos dos
Goytacazes/RJ**

KÉSIA SILVA TOSTA

**CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
ABRIL - 2015**

**ANÁLISE DA QUALIDADE DO IDEB COMO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA: um estudo de caso no município de Campos dos
Goytacazes/RJ**

KÉSIA SILVA TOSTA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Dr. Marlon Gomes Ney

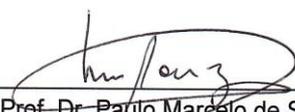
**CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
ABRIL - 2015**

**ANÁLISE DA QUALIDADE DO IDEB COMO ÍNDICE DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: um estudo de caso no
município de Campos dos Goytacazes/RJ**

KÉSIA SILVA TOSTA

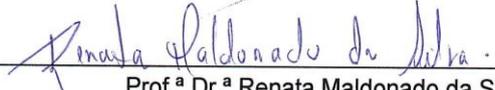
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

BANCA EXAMINADORA



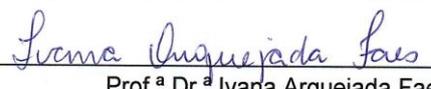
Prof. Dr. Paulo Marcelo de Souza

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF



Prof.ª Dr.ª Renata Maldonado da Silva

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF



Prof.ª Dr.ª Ivana Arquejada Faes

Universidade Federal Fluminense – UFF



Prof. Dr. Marlon Gomes Ney

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

(Orientador)

À Deus por toda luz, força e proteção!

E aos meus pais que são a razão da minha vida, e sempre estiveram ao meu lado tornando esse sonho possível!

AGRADECIMENTOS

À CAPES/ODEBUC pela concessão da bolsa de estudo no decorrer do curso, fazendo ser possível minha permanência na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, como a realização da pesquisa de campo e ida à congressos.

Ao Professor Dr. Marlon Gomes Ney, que foi orientador e amigo, propondo desafios e despertando reflexões, construindo uma relação pautada no respeito e na liberdade.

Aos professoras Dr^a Renata Maldonado da Silva e Dr^a Denise de Chrysóstomo de Moura Juncá por terem aceitado prontamente compor a minha banca de qualificação e final, e, sobretudo todo o conhecimento e carinho atribuído a mim. E também a professora Ivana Arquejada Faes que às vésperas da defesa aceitou participar da banca, sem dispensar carinho e contribuição para a reflexão do tema.

Ao professor Dr. Paulo Marcelo de Souza por também ter aceitado prontamente a compor a banca final.

À Anabel e Gianni professoras da rede estadual de Campos dos Goytacazes/RJ e bolsistas do projeto de pesquisa vinculado ao OBEDUC, que me acompanharam na pesquisa de campo, auxiliando nas reflexões durante todo processo. Muito obrigada!

À Luana Hespanhol que dividiu reflexões, e me ajudou no processamento dos dados pelo SPSS, juntamente com Carol Rosa e Taís Freire que são bolsistas no projeto.

Aos meus pais Dalton e Marília por todo amor, apoio e incentivo de sempre. Sem vocês, com certeza eu não chegaria até aqui! E a minha irmã Kívia por toda lealdade e companheirismo. Amo vocês!

Ao Filipe por todo amor, carinho, companheirismo, compreensão e paciência. Muito obrigada por tudo!

Aos meus grandes presentes e amigos que o mestrado me proporcionou: Natália, Gabriela, Diogo, Ana Carolina, Marley, Eduardo e Evandro. Muito obrigada por compartilhar inteligências, reflexões, dúvidas, ansiedades, angústias, felicidades, incentivo, festividades, lealdade, fidelidade e amizade. A caminhada se tornou muito mais suave e prazerosa com vocês ao meu lado, me mostrando que há sim amizade

e companheirismo na pós graduação. E reafirmando que a caminhada coletiva vale muito mais a pena!

A minha amiga Carolina Siqueira que desde a graduação vem caminhando ao meu lado, me dando força e coragem para seguir. Não medindo esforços para me ajudar e colaborar.

À Gabriela Maioli, que conheci na “volta” para Campos, morando comigo em todo o período do mestrado, sendo muito mais que uma colega de república, mas uma grande amiga me ajudando em todos os momentos, e compartilhando comigo culinárias, risadas e angústias

À Francielle que já tenho um grande carinho faz tempo, e que em 2014 veio morar comigo e Gabriela, partilhando essa difícil e gostosa vida em república!

As minhas amigas e amigos de Cachoeiro, que mesmo de longe sempre estiveram ao meu lado, ajudando e apoiando. Vocês são muito importantes!!!

À minha turma, professores e técnicos que direta ou indiretamente participaram deste processo tornando esse objetivo mais prazeroso e fácil de ser conquistado.

E a todos os professores das escolas participantes da pesquisa, que foram bastante receptivos aos questionários e entrevistas, dividindo medos, segredos, angústias, desafios e felicidades do trabalho no mundo escolar.

“A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca. E ensinar e aprender não pode dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria” (Paulo Freire).

RESUMO

TOSTA, K.S. Análise da Qualidade do IDEB como Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes/RJ. Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2015.

Após a Constituição de 1988, a política educacional brasileira conseguiu universalizar o acesso à educação básica, mas a baixa qualidade do ensino público ainda é um grande obstáculo para que se alcance maior equidade social. Um dos instrumentos utilizados pelos gestores da política educacional brasileira, para que se alcance a melhoria da qualidade da educação, é o IDEB. Ele é atualmente o principal índice que afere a qualidade do ensino nas escolas, sendo a principal base para tomadas de decisão nos rumos da educação. O problema é que estudiosos e profissionais da educação criticam a confiabilidade do instrumento e o modo como ele vem sendo utilizado, alegando que não promove a melhoria da qualidade do ensino. Surgiu assim o interesse em conhecer a percepção dos professores da rede estadual de Campos dos Goytacazes/RJ sobre o IDEB, e os dois eixos que o compõem: fluxo escolar e desempenho na Prova Brasil. Recorreu-se ao método da triangulação, aplicando questionários de amostragem probabilística e realizando entrevistas semiestruturadas de amostragem não probabilística por conveniência, em sete escolas estaduais da zona urbana do município. Foram ouvidos professores efetivos e que trabalhavam com o ensino médio, por estarem no fim do processo da educação básica. Os dados e as entrevistas mostram que os professores acreditam que deve haver processos avaliativos da política educacional, porém criticam a metodologia do IDEB, alegando que o instrumento não gera dados fiéis, estimula disputas entre escolas e professores, e pouco tem contribuído para a melhoria da política de educação.

Palavras Chaves: Avaliação; Política; Educação.

ABSTRACT

TOSTA, K.S. IDEB Quality analysis as the Education Development Index Basic: a case study in the municipality of Campos Goytacazes / RJ. Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2015.

From the 1990s the Brazilian educational policy could ensure good access to basic education universalization rates, but the quality is still a major obstacle to be overcome, to assert that given in the 1988 Federal Constitution. Thus, one of Brazil's large instruments to achieve improved educational quality, has been investing in assessment policies. The IDEB is currently the main index which measures the quality of education, the main basis for decision-making in the course of education, but the media, and many authors criticize the reliability of the instrument and how it happens, claiming that it does not ensure the improvement of education policy quality. In this sense, became interested in knowing the perception of the state school teachers of Campos dos Goytacazes / RJ on the IDEB, and the two axes that make it up: Flow School Support and Brazil. For this, we used the triangulation method, applying probabilistic sampling questionnaires and conducting interviews sampling no probabilistic convenience in seven state schools in Campos dos Goytacazes / RJ. Were effective teachers ears and working with high school, being at the end of basic education process. From this route was realized that teachers believe that there should be evaluation processes of educational policy, but criticize the methodology of IDEB, claiming that the instrument does not generate data faithful, and it comes from or contributing to the improvement of education policy.

Key words: Evaluation; policy; education

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Manchetes de Jornal sobre denúncias em relação ao IDEB.....	56
Figura 2 – Escolas Estaduais de Campos dos Goytacazes participantes da pesquisa.....	60
Figura 3 – Opinião dos professores sobre o estímulo, incentivo e seriedade na realização da Prova Brasil. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.....	63
Figura 4 – A seriedade e dedicação dos alunos na realização da Prova Brasil na visão dos professores. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.....	66
Figura 5 – Opinião dos professores sobre a qualidade da Prova Brasil como indicador e se eles acompanham o resultado da sua escola no exame. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.....	67
Figura 6 – Recuperação Paralela e Dependência sob a ótica dos professores. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.....	73
Figura 7 – A Política de Bonificação salarial por desempenho da escola no IDEB: melhoria da qualidade da educação e reprovação escolar. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.....	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Primeiros Decretos da Reforma Francisco Campos.....	25
Quadro 2 – Leis Orgânicas do Ensino implementadas pelo ministro da educação Gustavo Capanema.....	28
Quadro 3 – Leis e Decretos no Regime Militar de 1964.....	31
Quadro 4 - Organização do Sistema de Avaliação da Educação Básica Nacional.....	50
Quadro 5 – Variáveis que compõem o IDEB.....	52

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Existência e qualidade da política de Reforço Escolar. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.....	71
Tabela 2 – Opinião dos professores sobre o que poderia ser diferente no IDEB. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.....	80
Tabela 3 – Opinião dos professores sobre a melhor forma de avaliar a educação básica. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.....	80

LISTA DE SIGLAS

ANA – Avaliação Nacional de Alfabetização
ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANRESC – Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade
CF – Constituição Federal
DAEB – Diretoria de Avaliação da Educação Básica
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
EUA – Estados Unidos da América
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDDERJ – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado do Rio de Janeiro
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INES – Indicadores dos Sistemas Educacionais
ISCED – Classificação Internacional Padronizada da Educação
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LLECE – Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MESP – Ministério da Educação e Saúde Pública
OBEDUC – Observatório da Educação
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
OREALC – Escritório Regional para América Latina e Caribe
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDDE – Plano Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PIDHDD – Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento
PISA – Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP – Projeto Político Pedagógico
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEEDUC – Secretaria de Estado de Educação
SENEB – Secretaria Nacional de Educação Básica
SUGEN – Subsecretaria de Gestão de Ensino
UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 EDUCAÇÃO: A POTENCIALIDADE EMANCIPATÓRIA DO DIREITO AO CONHECIMENTO.....	17
1.1 Direito a Política Educacional.....	17
1.2 Política Educacional Brasileira: o direito ao conhecimento na república pão e circo.....	23
1.2.1 A lei de diretrizes e Bases de 1996: na contramão do projeto de democratização brasileira em prol do movimento neoliberal.....	33
1.2.2 Configuração da Educação Pós anos 1990.....	38
2 AVALIAÇÃO DE POLITICAS SOCIAIS: DOS CONCEITOS, QUESTÕES À ATUAÇÃO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO.....	40
2.1 Breve Ensaio sobre Avaliações de Políticas Sociais.....	40
2.2 O IDEB como instrumento de avaliação da política educacional.....	46
3 POLITICA DE AVALIAÇÃO NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ: o que os professores têm a dizer?.....	59
3.1 Caminhos Metodológicos.....	59
3.2 “A escola virou uma empresa”: percepções dos professores da rede estadual de Campos dos Goytacazes/RJ em relação ao IDEB.....	62
3.2.1 Prova Brasil: uma análise sobre a matriz de referência de avaliação do desempenho escolar.....	62
3.2.2 O Fluxo Escolar e formas exitosas de avaliação educacional na ótica dos professores.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	86

INTRODUÇÃO

A partir dos anos de 1990, a política educacional brasileira ampliou substancialmente o acesso à escola. No início dos anos 2000, mais de 90% da população na faixa etária de 7 a 14 anos já tinha alcançado atendimento escolar (BOMENY, 2001). O problema é que a qualidade da educação, não veio acompanhando o aumento da taxa de acesso. Assim, a melhoria da qualidade é considerada o principal desafio da atual política de educação básica do país.

A educação básica pública ainda tem grandes dificuldades em proporcionar uma escolarização que promova maior igualdade de oportunidade de acesso entre pobres e ricos à educação superior e ao mercado de trabalho mais exigente em mão de obra qualificada. Em 2000 o Brasil passou a participar do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos). Em todas as edições ele ficou entre as últimas posições (PISA, 2012).

Com o objetivo de melhorar a qualidade da educação e elevar o Brasil a mesma média educacional dos países da OCDE, no ano de 2007 foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB é atualmente o principal instrumento de avaliação da qualidade da educação básica, sendo responsável pelas tomadas de decisão e mudanças no rumo da política educacional.

A forma que se estima o IDEB, seus resultados e uso pelos gestores da política educacional tem sido alvo de duras críticas e desconfiança por parte de estudiosos e profissionais da educação. Tendo em vista a necessidade de uma educação pública de qualidade, tal como é exigida pela Constituição de 1988, e de um instrumento eficaz que avalie a qualidade do ensino público, a pesquisa analisará a percepção dos professores sobre o IDEB. O que eles, que vivem a realidade da educação básica diária, pensam a respeito do índice? Concordam? Não concordam? O que poderia ser diferente na visão dos educadores? Foram essas questões que nortearam o presente estudo.

Será então analisada a percepção dos professores da rede estadual do município de Campos dos Goytacazes/RJ sobre o IDEB. Foram escolhidas sete escolas estaduais e entrevistados apenas professores que trabalham no ensino médio, pois são eles que estão no fim do processo da educação básica, podendo contribuir de forma mais contundente com sua opinião se o IDEB vem de fato colaborando para a melhoria da qualidade do ensino público. Todas as escolas

escolhidas situam-se na zona urbana, localizadas no bairro centro ou em bairros próximos a ele.

A cidade de Campos dos Goytacazes está localizada ao norte do estado do Rio de Janeiro, sendo o maior município em extensão territorial do interior do estado, compreendendo uma área de 4.040,6 Km², ou seja, 41,4% da região Norte Fluminense. O município tem o papel de pólo econômico regional, sendo ainda responsável por 80% da produção nacional de petróleo. Seu destaque econômico é antigo, desde os tempos áureos da produção de açúcar no Brasil.

Apesar de sua posição de destaque na economia, na educação Campos dos Goytacazes obteve, em 2011, um dos piores IDEB do estado do Rio de Janeiro e da Região Norte Fluminense. Observando o índice das escolas estaduais, no segundo ciclo do ensino fundamental, o município desde 2007 sempre esteve nas piores colocações. Dessa forma, sua escolha se deu não só pela grande importância econômica regional, como também pela sua trajetória de fracasso no que se refere à qualidade da educação medida pelo IDEB.

Trata-se de uma proposta que busca ampliar o foco da análise sobre a avaliação de política educacional, privilegiando o diálogo com os principais profissionais da educação escolar, os professores. Nesse sentido, o trabalho de pesquisa tem como objetivo geral analisar a percepção dos professores da rede estadual de Campos dos Goytacazes/RJ em relação à qualidade do IDEB como índice de desenvolvimento da educação básica.

A pesquisa se baseia no método da triangulação, que é a articulação de abordagens quantitativas e qualitativas. Foram aplicados 220 (duzentos e vinte) questionários de amostragem probabilística com nível de confiança de 90% e margem de erro de 5%. Foram ainda realizadas 11 (onze) entrevistas semiestruturadas de amostragem não probabilística por conveniência. Recorreu-se a uma abordagem qualitativa dos dados através do método hermenêutico-dialético (MINAYO, 1994). A pesquisa se desenvolveu assim em quatro fases compostas de coleta de dados, tabulação, descrição e análise dos resultados.

Esta dissertação se organiza em três capítulos. O primeiro se intitula “Educação: a potencialidade emancipatória do direito ao conhecimento”. Ele começa problematizando o conceito de direito e políticas sociais, com foco na educação. Depois analisa a organização da política educacional brasileira, fazendo um breve histórico desde 1930, quando foi criado o primeiro ministério responsável pela

educação pública, até o enfrentamento do grande desafio de hoje, que é oferecer educação pública de qualidade para todos. Nesse capítulo foram utilizados autores como Shiroma (2004), Bomeny (2001), Saviani (1997; 2009) e Frigotto (2003).

No segundo capítulo, “Avaliação de Políticas Sociais: dos conceitos, questões à atuação no campo da educação”, são discutidos os conceitos de avaliação de políticas sociais e como ela pode contribuir para a melhoria das políticas públicas. A outra seção do capítulo dedica-se a discussão sobre a necessidade da avaliação da qualidade da educação e sobre o seu principal instrumento, o IDEB. Analisa-se assim não só a organização do IDEB como também as principais críticas em relação ao instrumento, desencadeadas por Castro (2009), Freitas (2007), Ferreira (2012) e Parente (2012).

Já o terceiro capítulo, “Política de Avaliação nas Escolas Estaduais de Campos dos Goytacazes/RJ: o que os professores tem a dizer?”, corresponde a parte empírica da pesquisa. Apresentando tabelas, gráficos e discursos oriundos do trabalho de pesquisa de campo, o capítulo analisa a percepção dos professores sobre o principal instrumento avaliativo da qualidade da educação na atualidade, o IDEB. Os resultados numéricos do questionário e as entrevistas semiestruturadas realizadas são expostos de maneira conjunta, sempre partindo do pressuposto que as duas metodologias são complementares.

1. EDUCAÇÃO: A POTENCIALIDADE EMANCIPATÓRIA DO DIREITO AO CONHECIMENTO

“Depois do pão, a educação é a primeira necessidade do povo”
(Danton, Revolução Francesa, 1793).

1.1 O direito à Política Educacional

No dicionário, o termo direito é classificado como: “Ciências das normas obrigatórias que regem as relações dos homens em sociedade. O conjunto dessas normas” (Luft, 2000, p. 247). Portanto, direitos são normatizações que regem a vida em sociedade e detém caráter obrigatório, devendo ser cumprido dentro dos trâmites da lei e penalizado caso não ocorra. É algo garantido na legislação.

Bobbio (2004) também conceitua o direito como algo que pressupõe normas e obrigações: “A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. Assim como não existe pai sem filho e vice-versa, também não existe direito sem obrigação e vice-versa” (p. 80). Souza (2012, p.130) também afirma que: “A palavra direito comporta diferentes significados e leituras. Todavia, todas as suas formas se vinculam a origem do termo que aponta na direção do que é certo, justo, devido, normatizado”.

Os direitos do homem começaram a surgir com o fim do sistema feudal e início do Estado moderno (capitalismo), tendo em vista que com o novo sistema os indivíduos obtiveram o status de “cidadãos”. O status salientava a garantia de direitos, pois a cidadania prescindia da questão igualitária, sendo necessárias regras para diminuir as disparidades entre pessoas.

Em sua acepção mais ampla, conforme aponta Dalmo Dallari, a noção de cidadania busca expressar a igualdade dos homens em termos de sua vinculação jurídica a um determinado Estado. A condição de cidadão está vinculada à legislação do Estado; portanto, este tem o poder de definir os condicionantes do exercício da cidadania. O cidadão constitui uma criação do Estado que vai moldá-lo aos seus interesses. (SPOSATI et.al. 1985, p.35).

De acordo com Thomas Humphrey Marshall (1967), em seu clássico estudo “Cidadania, Classe Social e Status”, com base na história da Inglaterra, a cidadania é considerada como um status deferido a todos os indivíduos que comungam da mesma comunidade política, que congrega semelhanças geográficas, culturais e legislações jurídicas. Para o autor, a cidadania é constituída de três elementos essenciais que são os direitos civis, direitos políticos e os direitos sociais. O direito civil foi o primeiro direito conquistado, tendo seu início no século XVIII, sendo formado pelos direitos individuais, como o direito de ir e vir, de pensamento, de propriedade, fé e justiça.

Os direitos políticos foram firmados no século XIX e equivale aos direitos de poder político, tanto como autoridade quanto de um eleitor, sendo assim direito de participação política. De acordo com Marshall (1967), os direitos políticos são a consequência do exercício dos direitos civis.

No século XX são ratificados os direitos sociais, que para o autor foi conquistado a partir do exercício político e democrático, e corresponde aos direitos de um mínimo bem-estar social e econômico, que possibilite ter uma vida de ser civilizado. Englobando primordialmente o sistema educacional e serviços sociais.

A cidadania implica um princípio de justiça que possui uma função normativa na organização do sistema político, sendo contemporânea ao desenvolvimento dos Estados modernos e do modo de produção capitalista. Nos Estados modernos, o poder é exercido em nome dos cidadãos, que devem legitimar a autoridade política. A expansão da cidadania é parte do processo de democratização do sistema político. A cidadania é considerada um atributo central da democracia, uma vez que a igualdade é ampliada pela expansão do escopo da cidadania e cada vez mais pessoas têm acesso a essa condição. Paradoxalmente, o status político da cidadania foi estendido de forma conjunta com um sistema econômico fundamentado na diferenciação de classe baseada na propriedade. Enquanto a classe social está fundamentada na desigualdade econômica, a cidadania garante os mesmos direitos e deveres a todos. (FLEURY e OUVÉRY, 2011, p.4)

Diferente do sistema feudal que detinha seus princípios na desigualdade entre os homens, na qual a maior parte da população era dominada e subordinada a um pequeno grupo de nobres, o Estado moderno inaugurou o modo de produção capitalista, baseado nas relações de troca, onde o status de cidadania é tido como imprescindível para o funcionamento do novo sistema.

A cidadania, inicialmente, surge apenas como uma possibilidade no processo de construção da dominação burguesa, uma vez que o mercado requer a presença do status jurídico de igualdade para o pleno desenvolvimento das relações de troca. (FLEURY;OUVERNEY, 2011, p.4).

Apesar da ascensão da condição de cidadania ter iniciado pela necessidade da burguesia consolidar o capitalismo e erguer-se enquanto classe dominante, as idéias igualitárias surtiram efeito na classe trabalhadora, que começou a luta por direitos universais e efetivos, emergindo assim os movimentos sociais “de origem operária e sindical, em busca da efetivação de uma condição de cidadania que lhes era negada na prática” (Id., p.6).

Assim, a cidadania composta de direitos a todos os homens, que predominava no campo do discurso, gerou na prática uma massa de excluídos das riquezas produzidas pelo novo sistema. A partir do momento que a “pobreza e precariedade das condições materiais de existência” (FLEURY; OUYERNEY, 2011, p.6) é entendida e reconhecida como um problema oriundo do sistema capitalista, emerge a questão social “que requer resposta social e institucional, sob pena de rompimento das estruturas sociais” (Id.,). Como tentativa de resposta à questão social surge a política de proteção social, que tem variadas formas de organização. Assim os mesmos autores relatam que:

As transformações de natureza estrutural provocadas pelas revoluções Francesa e Industrial desmantelaram o sistema de jurisdição política feudal e as relações subjacentes de direitos e obrigações recíprocas entre estamentos, substituindo-os por uma comunidade nacional em que o poder está centralizado e materializado em um Estado (que concentra funções administrativas, judiciais e fiscais), bem como por um sistema de classes acompanhado por um padrão de relações individualistas de autoridade. Para muitos autores, as políticas de proteção social foram uma resposta ao processo de desenvolvimento das sociedades capitalistas industrializadas e suas conseqüências – incluindo, entre elas, o aumento da divisão do trabalho, a expansão dos mercados e a perda das funções de seguridade das organizações tradicionais como a família – em busca de uma nova estabilidade e segurança, gerando um novo tipo de solidariedade em um contexto de alta mobilização social.(FLEURY;OUVERNEY,2011,p.7)

Os sistemas de proteção social se utilizam das políticas sociais para pôr em prática suas ações a favor da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos via

intervenção do Estado. Dessa forma, Sônia Fleury e Assis MafortOuverney (2011, p.15) relatam que a política social:

Consiste em um termo empregado para se referir a todas as políticas que os governos desenvolvem voltadas para o bem-estar e a proteção social. Em uma concepção mais ampla, a política social abrange tanto os meios pelos quais se promove o bem-estar em cada sociedade quanto os determinantes do desenvolvimento social. Existem muitas formas de se definir política social, por exemplo, de acordo com os propósitos, setores, problemas, processos decisórios, relações de poder e funções. Cada uma delas apresenta vantagens e desvantagens específicas. Uma das definições mais utilizadas concebe a política social como conjunto de ações que objetivam a promoção da igualdade e do bem-estar, enfatizando, assim, os valores que guiam tais ações. Este é um aspecto importante porque as políticas sociais são sempre orientadas por valores, embora, em muitos casos, não haja correspondência entre o resultado final e os objetivos iniciais da política.

A política social se caracteriza pela responsabilização pública diante da melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, o que vai consolidar e efetivar a cidadania. Ela compreende várias áreas como a de saúde, previdência, assistência e educação. No que concerne à educação, objeto principal de estudo da pesquisa, ela é entendida enquanto um direito necessário, pois de acordo com Monteiro (2003), é imprescindível para a vida humana, onde ele relata ser “[...] um primado antropológico, psicológico, moral, econômico, político e jurídico”, preenchendo e formando o ser humano por inteiro.

Entre os direitos individuais do homem, o direito à educação é o mais importante, com a única exceção do direito à vida, fonte de todos os direitos do homem. O direito à educação é uma condição prévia ao verdadeiro gozo de quase todos os direitos do homem por uma pessoa individual. Este direito é uma pedra angular de todos os direitos do homem, pois, se uma pessoa não é corretamente educada, ele ou ela é incapaz de gozar verdadeiramente os outros direitos do homem. Em consequência, a realização do direito à educação é a tarefa mais elevada que se impõe, tanto a cada indivíduo como ao Estado em que esse indivíduo vive. (Monteiro, 2003, p.766 apud Przetacnik, 1985, p.257)

Adelaide Alves Dias (2007) vai além e relata que a educação é um elemento constitutivo do ser humano, sendo a única forma possível “de tornar humano os

seres humanos” (Id, p.441). Dessa forma, não há como conceber um ser humano por inteiro se lhe é negado e excluído o direito à educação.

De acordo com Marshall (1967), a educação é um dos direitos mais importantes da sociedade, haja vista que ela é de suma importância para o exercício de outros três direitos cruciais, que são os direitos civis, políticos e sociais. Sobre isso o autor Cury (2012, p.151), utilizando das subdivisões de Marshall, descreve que:

[...] a assunção da educação como direito social, sua magnitude e importância são assim reconhecidos por envolver todas as dimensões do ser humano: o *singulus*, o *civis* e o *socius*. O *singulus* por pertencer ao indivíduo enquanto ele próprio, o *civis* por envolver a participação política nos destinos de sua comunidade e o *socius* por significar a igualdade e participação na repartição dos bens sociais de modo equânime e justo. (CURY, 2012. p.151)

No transcorrer da história, o direito à educação foi regulamentado pela primeira vez no século XVIII, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, oriunda do movimento da Revolução Francesa, sendo regulamentada pela Convenção Nacional Francesa, em 1793, no artigo XXII, que dizia que: “A instrução é a necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar a instrução ao alcance de todos os cidadãos”.

Após dois séculos, outro documento que veio reconhecer a educação como direito indispensável a todas as pessoas foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 10 de dezembro de 1948, onde é relatado no artigo XXVI que:

1. Toda pessoa tem o direito à educação. A educação deve ser gratuita, ao menos no concernente à instrução elementar e fundamental. A instrução fundamental será obrigatória. A instrução técnica e profissional deverá ser generalizada; o acesso ao Ensino Superior será igual para todos (as), em função dos méritos respectivos.

2. A educação terá por objeto o pleno desenvolvimento da personalidade humana e as liberdades fundamentais; favorecerá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos étnicos ou religiosos; e promoverá o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. (Declaração dos Direitos Humanos, 1948, art.26)

No ano de 1948 também é publicado a Declaração Americana dos Direitos da Humanidade, na qual o artigo XII relata que a educação propicia a igualdade de oportunidades e a possibilidade de melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, sendo um direito de todos portarem de forma gratuita pelo menos nas séries iniciais.

Toda pessoa tem direito à educação, que deve ser inspirada nos princípios da liberdade, da moralidade e da solidariedade humana. Da mesma forma tem o direito de que, mediante esta educação, seja capacitado para conseguir uma subsistência digna, uma melhora do nível de vida e para ser útil à sociedade. O direito de educação compreende o de igualdade de oportunidade em todos os casos, de acordo com as habilidades, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam promover a comunidade e o Estado. Todas as pessoas têm direito a receber gratuitamente a educação primária, pelo menos. (Declaração Americana dos Direitos e Deveres da Humanidade, 1948, artigo XII)

Outros documentos que também ratificaram o direito à educação foram: o Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, em 1966 nos artigos 13 e 14; a Convenção sobre os direitos da criança, em 1989 nos artigos 28 e 29; e a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizado na cidade de Viena, que originou a Declaração de Viena, em 1996.

A educação em direitos humanos deve incluir a paz, a democracia, o desenvolvimento e a justiça social, tal como previsto nos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, para que seja possível conscientizar todas as pessoas em relação à necessidade de fortalecer a aplicação universal dos direitos humanos (Viena, 1996).

De acordo com o catálogo da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, PIDHDD (2005), a educação é um direito fundamental para o ser humano, e detém um sentido amplo, que vai muito além da “educação escolar”, permeando toda vida dos indivíduos, desde o nascimento até a morte. Nela as escolas se caracterizam por ser um instrumento extremamente importante na efetivação do direito à educação.

Os sistemas escolares são parte deste processo educativo, em que aprendizagens básicas são desenvolvidas. Por meio deles, conhecimentos essenciais são partilhados, normas, comportamentos e habilidades são construídos. Nas sociedades modernas, o conhecimento escolar é quase uma condição para a sobrevivência e bem-estar social. [...] A educação escolar é base constitutiva na formação das pessoas, assim como na defesa e na promoção de outros direitos (PIDHDD, 2005).

Mesmo sob a égide do regime capitalista, a educação escolar é um direito que proporciona a conquista dos demais direitos, formando um campo da proteção social, que para se materializar precisa da intervenção do Estado. Mas essa conquista não aconteceu de maneira rápida e linear em todos os países (CURY, 2012). Sobre isso, Ney Luiz Teixeira de Almeida (2011, p.12) também contribui dizendo que:

A educação, organizada sob a forma de política pública, se constituiu em uma das práticas sociais mais amplamente disseminadas de internacionalização dos valores hegemônicos na sociedade capitalista. A partir das lutas sociais, em especial da classe trabalhadora pelo reconhecimento de seus direitos sociais, tornou-se também condição importante nos processos de produção de uma consciência própria, autônoma, por parte desta própria classe e de suas frações.

Dessa forma, na maioria dos países se iniciou políticas de educação, cada qual a sua forma, como meio de propiciar a igualdade, cidadania e democracia, que seria revertido em qualidade de vida para todos. No Brasil, o início da organização política da educação foi nos anos de 1930 sob o governo de Getúlio Vargas (BOMENY, 2011).

1.2 Política Educacional Brasileira: o direito ao conhecimento na república pão e circo

Nos anos de 1930, o governo de Getúlio Vargas criou o Ministério dos Negócios, Educação e Saúde Pública. Essa foi a primeira organização política da educação pública no Brasil, 108 anos após a independência do país e ainda permeada de conservadorismo e desigualdade social, em uma sociedade que por muito tempo utilizou mão de obra escrava, sendo o último país a abolir, e com uma forte economia agroexportadora baseada em latifúndios (SANTOS, 2011).

A ideia de modernização e reforma do Estado agora com características mais nacionalista, centralizadora e intervencionista, com vistas de superação do modelo agroexportador para o urbano-industrial, teve início desde os anos de 1910, mas ganhou força nos anos de 1930¹. Nesse cenário a educação era tida como indispensável para que se alcançasse o tão sonhado progresso. Havia diferentes vertentes de projetos para a construção da nação, mas era consenso entre eles a valorização da educação, entendida como a grande salvadora da nação em todos os âmbitos: sociais, econômicos e políticos (SHIROMA, et.,al, 2004). Sobre esse período de fortalecimento do discurso em relação à educação, Shiroma, et.,al (2004, p.17) contribui dizendo que nessa época:

Os debates políticos que se travavam no alvorecer dos anos de 1930 incluíam um crescente interesse pelas questões educacionais. Herança de anos anteriores ganhava força entre vários intelectuais e políticos da época, a ideia de que era indispensável à modernização do Brasil a montagem de um Estado nacional, centralizador, antiliberal e intervencionista. O movimento que resultou na Revolução de 1930 dava caráter de urgência a essa discussão. Eram tempos em que se forjavam diversos projetos de construção da nacionalidade, alguns modernizantes, outros mais reacionários. Todos valorizavam o papel que a educação deveria cumprir para a sua realização, coerentemente com o seu horizonte ideológico.

A educação passou a ser altamente valorizada. Via-se a necessidade do fortalecimento das elites e tratamento da questão social, assim tinham como medidas “a educação rural, na lógica capitalista, para conter a migração do campo para as cidades e a formação técnico-profissional de trabalhadores” (SHIROMA et.,al 2004, p.17) para resolver as “agitações urbanas” (Id.,).

No ano de 1930 o governo de Getúlio Vargas criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. De acordo com Shiroma et.,al (2004), essa era uma antiga reivindicação dos educadores. Assim, sobre esse período revolucionário para a educação no país, Anísio Teixeira, relatou que:

¹ Cenário de turbulência econômica, política e social, sofrendo os reflexos do avanço do capitalismo, num momento em que a estrutura produtiva expandia-se para o setor industrial. Momento (Era Vargas) que se caracteriza pela transição de um modelo agroexportador para um modelo industrial, de substituição de importação. Assim um padrão nitidamente urbano-industrial (NETTO, 2004).

Nos fins da década de 20 e 30, parecia, assim, que estávamos preparados para a reconstrução de nossas escolas. A consciência dos erros se fazia cada vez mais palpitante e o ambiente de preparação revolucionária era propício à reorganização. O país iniciou a jornada de 30 com um verdadeiro programa de reforma educacional. Nas revoluções, como nas guerras, sabes-se, porém, como elas começam mas não se sabe como acabam (TEIXEIRA, 1976,p. 26).

Esse primeiro momento na história brasileira em que “se assistiu a um grande empenho pela institucionalização de uma política para o setor” (BOMENY, 2001, p.46) educacional, foram criados vários decretos que objetivavam a sistematização da política. Alguns dos primeiros decretos podem ser visualizados no quadro abaixo:

Quadro 1 - Primeiros decretos da Reforma Francisco Campos

Decreto	Data	Assunto
19.850	11 de abril de 1931	Criou o Conselho Nacional de Educação
19.851	11 de abril de 1931	Dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário
19.852	11 de abril de 1931	Dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro
19.890	18 de abril de 1932	Dispôs sobre a organização do ensino secundário
19.941	30 de abril de 1931	Instituiu o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do país
20.158	30 de Junho de 1931	Organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador
21.241	14 de abril de 1932	Consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário

Fonte: Shiroma et.,al(2004, p.18-19), modificado pela autora

Esses decretos expostos no quadro 1 acima ficaram conhecidos como as Reformas de Francisco Campos, que foi o primeiro titular do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, e tomou as primeiras medidas educacionais de natureza efetivamente nacional, alcançando assim todos os estados brasileiros de forma obrigatória. (SHIROMA, et.,al, 2004).

A época a partir de 1930 foi marcada pelo movimento de discussão entre os educadores pioneiros no país, que se engajavam e proclamavam ideias desde 1920, e defendiam com entusiasmo uma “escola pública, gratuita e laica” (Id,p.47). Esses educadores foram responsáveis pela publicação, em 1932, do Manifesto dos pioneiros da educação nova, onde traziam seus ideários do que seria uma educação ideal. Esse documento foi escrito por Fernando de Azevedo² e assinado por 26 professores brasileiros, e também por vários outros profissionais que faziam parte dessa reestruturação da educação no Brasil (BOMENY, 2001).

² Educador, Sociólogo e um dos líderes nacionais da educação como bandeira civilizadora do Brasil.

Junto a essas propostas de reforma educativa também havia outro setor que sempre interviu e quis privilegiar seus ideários frente à organização da política de educação no Brasil, que foi a Igreja Católica. Afinal era possuidor,

[...] de uma rede de escolas em todo país, e consciente de seus interesses como formuladora de mentalidades e condutoras, correu com outros setores da sociedade que, igualmente, se empenharam em intervir no processo de reformulação (Id.,p.47).

Como o modelo de educação formulado pelos educadores, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, defendia uma escola pública gratuita e laica, ele foi rapidamente contestado pela Igreja que tinha como defesa o fortalecimento da “rede privada de escolas confessionais e de garantir a obrigatoriedade do ensino religioso em todo sistema educacional” (BOMENY, 2001, p.48).

Os segmentos conservadores mais influentes da Igreja Católica na década de 1930 viam no liberalismo individualista a mesma ameaça de desagregação que atribuíam ao comunismo. Ser individualista, liberal, era se insurgir contra as normas sociais, era contribuir para a desagregação social – o que afinal seria tão contestador quanto a proposta socialista de intervenção. Os pioneiros foram acusados de serem partidários de doutrinas contrárias ao interesse nacional. Foram acusados de comunistas (Id.,p.50-51).

Apesar de os educadores pioneiros serem comumente chamados de comunistas, eles levantavam bandeiras liberais (como gostavam de ser identificados), tais como o livre mercado baseado no capital. E suas propostas para educação eram baseadas em experiências dos Estados Unidos e países europeus capitalistas (BOMENY, 2001). De acordo com Shiroma et.,al (2004), esses dois projetos de educação em disputa protagonizado pela Igreja Católica e os pioneiros da educação nova se diferenciavam mais no aspecto superficial, e os dois influenciaram nas tomadas de decisões do governo sobre os rumos educacionais. Sobre isso a autora (2004, p.22) relata que os:

Dois projetos educacionais, da Igreja Católica e dos defensores de uma educação nova, adequada aos novos tempos, sobrelevaram em importância, mas eram, sem dúvida, diversos apenas na superfície. Não existia discordância de fundo entre eles: ambos se adequavam, cada um a seu modo; às relações sociais vigentes e nem um nem outro as colocava em questão. Na defesa de seus interesses, porém, lutavam pela hegemonia de suas propostas em nível de governo. De

um lado, a Igreja e seu enorme poder de influencia sobre a população e de pressão sobre o próprio governo; de outro, os que propugnavam novos conceitos educacionais e seu prestígio como “educadores” na sociedade brasileira. Vargas e Campos procuraram conciliar as reivindicações divergentes e, sempre que puderem, manipularam-nas em seu proveito.

Assim, o governo atendeu ao grupo de educadores que defendia a renovação no que tange ao ensino obrigatório, gratuito e universal, criando um Plano Nacional de Educação com vistas a defender um aumento nos recursos e maior responsabilidade da União frente às demandas escolares. Já no que concerne ao atendimento à Igreja, o Estado garantiu a existência de escolas particulares e a isenção de impostos pagos por elas, a continuação do ensino religioso, liberdade na forma de ensinar e reconhecimento da parte da família no que condiz a educação. E isso foi o que formou a nova Constituição promulgada em 1934.

[...] os dados disponíveis demonstram que mesmo tendo havido uma elevação no número de matrículas no período, o atendimento escolar mantinha-se deficitário. Assim, entre a intenção oficial de implantar no Brasil uma educação que contribuísse para realizar segundo Vargas, uma obra preventiva e de saneamento e o atendimento escolar havia uma distância considerável. (SHIROMA, et.,al, 2004, p.25)

Porém a Constituição de 1934 não durou muito tempo, pois em 1937 Getúlio Vargas fecha o Congresso Nacional e impõem o Estado Novo, estabelecendo uma nova Constituição (SANTOS, 2011). Nessa nova conjuntura de governo ditatorial, a educação vinha como uma aliada na construção da nacionalidade que o Estado desejava arquitetar, e também no combate à “subversão ideológica”.

A educação era específica para cada tipo de classe, na qual os pobres eram destinados à formação profissional, com o objetivo e resigná-los sobre sua situação social. Shiroma et.,al (2004, p.26) também diz que nesse contexto:

Demarcavam-se, enfim, os termos de uma política educacional que reconhecia o lugar e a finalidade da educação e da escola. Por um lado, lugar da ordenação moral e cívica, da obediência, do adestramento, da formação da cidadania e da força de trabalho necessárias à modernização administrada. Por outro, finalidade submissa aos desígnios do Estado, organismo político, econômico e, sobretudo, ético, expressão e forma ‘harmoniosa’ da nação brasileira.

Na década de 1940 e início do Estado Novo de Getúlio Vargas a educação foi “caracterizado por reduzida circulação de ideias” (SHIROMA, et.,al, 2004, p.26), por conta do regime ditatorial. Porém, em 1942, com a nomeação do novo ministro Gustavo Capanema, da Educação e Saúde Pública, foi lançado uma série medidas denominadas Leis Orgânicas do Ensino (ver quadro 2).

Quadro 2 - Lei Orgânicas do Ensino implementadas pelo ministro da educação Gustavo Capanema.

Decreto	Data	Assunto
4.048	22 de janeiro de 1942	Lei Orgânica do Ensino Industrial
4.073	30 de janeiro de 1942	Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)
4.244	9 de abril de 1942	Lei Orgânica do Ensino Secundário
6.141	28 de dezembro de 1943	Lei Orgânica do Ensino Comercial
8.529	2 de janeiro de 1946	Lei Orgânica do Ensino Primário
8.530	2 de janeiro de 1946	Lei Orgânica do Ensino Normal
8.621	10 de janeiro de 1946	Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)
9.613	20 de agosto	Lei Orgânica do Ensino Agrícola

Fonte: Shiroma, et.,al (2004) Confeccionado pela própria autora

As legislações *implementadas* por Capanema foram a continuação e expansão das leis iniciadas por Francisco Campos em 1930. As Leis Orgânicas estabeleceram regras para todos os níveis educacionais, alargando o ensino profissional. Enquanto as leis de Campos contemplavam somente o ensino comercial, as de Capanema também difundiam o técnico profissional industrial. Ainda foi organizado o ensino normal e primário (Id.,).

De acordo com Bomeny (2001), as reformas de Capanema foram essenciais, pois formaram e desenharam a política educacional com a institucionalização de várias demandas que já vinham há tempo sendo reivindicadas, como:

A Reforma do Ensino Secundário, em 1942, a Reforma Universitária, com o estabelecimento de um padrão nacional de organização do ensino superior, a Nacionalização do Ensino, a criação do Sistema de Ensino Profissional, o chamado sistema paralelo – o complexo de serviços de treinamento para atividades econômicas (Senai, Sesi, Senac, Sesc) - , tudo isso ganha forma e organização na Era Vargas, sob a liderança primeiro de Francisco Campos e, mais longamente, de Gustavo Capanema (BOMENY, 2001, p.52).

As autoras Bomeny (2001) e Shiroma et.,al (2004) relatam que as reformas de Capanema, apesar de significantes na organização da política de educação, não

proporcionaram uma educação igual para todos, persistindo uma dualidade educacional de acordo com a classe social dos indivíduos:

Persistia o velho dualismo: as camadas mais favorecidas da população procuravam o ensino secundário e superior para a sua formação, e os trabalhadores restavam as escolas primárias e profissionais para uma rápida preparação para o mercado de trabalho (Shiroma, et, al, 2004, p.27).

Em 1945, a ditadura do Estado Novo termina e, em 1946, é promulgada a nova Constituição, que tinha como base a defesa da liberdade e educação para todos. Assim, o ministro da educação Clemente Mariano convocou um grupo de especialistas para estudar e propor reformas para assegurar o que a nova carta constitucional defendia para a educação, que era a oferta pública em todos os níveis de ensino, em companhia com a iniciativa privada. Em 1948, as reformas educacionais liderados por Clemente Mariane foram apresentadas ao Congresso Nacional, iniciando um período de intenso debate de ideias sobre os rumos ideológicos da educação no país (Idem,.).

Porém no dia 20 de Dezembro de 1961 é publicado a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pela Lei 4.024, se destacando pelo caráter conservador e privatista, tendo como consequência a diminuição de recursos públicos para a educação (Idem,.). Sobre esse processo de discussão e vitória da iniciativa privada a Shiroma et, al (2004, p. 29-30) afirmam que:

De fato, foram fortes as pressões conservadoras e privatistas no vagaroso – 13 anos! – processo de discussão das propostas educacionais em sua tramitação no Congresso Nacional. Contra elas insurgiu-se o ‘Movimento em Defesa da Escola Pública’, difundido a partir da Universidade de São Paulo e congregando nomes como Florestan Fernandes, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, entre outros. Posteriormente, em 1959, divulgou-se um novo Manifesto, mais uma vez endereçado ao povo e ao governo [...] não se tratava mais de reafirmar os princípios de uma nova pedagogia, mas de discutir os aspectos sociais da educação e a intransigente defesa da escola pública. [...] Em1961, finalmente, o Legislativo brasileiro confirmando sua vocação conservadora votou uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional submissa aos interesses da iniciativa privada – previa ajuda financeira à rede privada de forma indiscriminada – e aos da Igreja.(Id, p.29-30)

De acordo com Bomeny (2001), durante a promulgação da LDB de 1961 a defesa da educação privada não tinha mais a grande liderança da Igreja Católica, e

sim do deputado Carlos Lacerda que defendia o direito de escolha da família sobre o tipo de educação para o filho, defendendo assim os interesses das escolas católicas e de empresários do setor. A mesma autora relata que Darcy Ribeiro incriminava Carlos Lacerda como o “coveiro da escola pública” (Id.,p.56). Darcy Ribeiro afirmava que a família que Lacerda defendia, era a família que não queria estar junto ao povo, e “que exige escolas que o poder público subvencione as despesas, ainda que à custas da educação popular” (BOMENY, 2001, p.56).

Apesar das conquistas do setor privado da educação na LDB de 1961, a década de 1950 e início de 1960 foi uma época marcada pela grande movimentação popular, e “a eleição do povo como sujeito social na vida brasileira” (Id.,p.57), que foi altamente influenciado pelos educadores. Nesse período houve os “Movimentos da educação popular” que tinham como objetivo a alfabetização, educação e politização das classes trabalhadoras e menos abastadas.

O educador e político Paulo Freire foi protagonista nesses movimentos através do seu método de alfabetização e educação política simultânea (SHIROMA, et., al, 2001). Paulo Freire tinha como um dos objetivos colocar o povo em uma situação que pudesse participar ativamente como eleitores, haja vista que na época “o voto ainda não era facultado aos iletrados” (Id.,p.31). Sobre esse processo educacional de Paulo Freire, a autora Helena Bomeny (2001, p.59) contribui escrevendo que:

Libertar o homem do povo de seu habitual mutismo era missão e motivação para a mobilização pedagógico-política que deu vida ao método de Freire. Todo ato educativo é um ato político: esta é a síntese de todo um esforço de conscientização pela educação que o método que teve vida longa e inspirou muitas outras experiências pedagógicas no Brasil e em outros países da América Latina.

Esse período de efervescência cultural e política foi interrompido com o Golpe Militar de 1964. O regime militar tinha como ponto central o combate ao socialismo e a defesa pelos ditames econômicos, para esses fins utilizou a censura e repressão, que inibiam os movimentos sociais (SHIROMA, et, al, 2004).

A ditadura militar no Brasil foi longa. Durante 1964 e 1985, no âmbito educacional foram feitos planos e reformas. O primeiro grau foi reformado, porém as mudanças e ações foram predominantemente nas universidades e no ensino profissionalizante, em detrimento da educação básica. A política educacional foi

moldada para atender os “imperativos de uma concepção estritamente econômica de desenvolvimento”, que era a prioridade do regime (SHIROMA, et.,al, 2001, p.34). As legislações criadas nesse período tinham como objetivo o controle político e ideológico da educação. Algumas delas podem ser observadas no quadro 3.

Quadro 3 – Leis e Decretos no Regime Militar de 1964

Decreto/ Lei	Data	Assunto
L. 4464	9 de Novembro de 1964	Regulamentou participação estudantil;
L. 4440	27 de Outubro de 1964	Institucionalizou o salário-educação;
D. 57634	14 de Janeiro de 1966	Suspendeu as atividades da UNE;
D. 53	18 de Novembro de 1966	Restauraram as universidades federais e modificação da representação estudantil;
D. 252	28 de Fevereiro de 1967	Complementa o Decreto 53 de 18 de Novembro de 1966;
D. 228	28 de Fevereiro de 1967	Permitiu que reitores e diretores enquadrassem o movimento estudantil na legislação pertinente;
L. 5.540	28 de Novembro de 1968	Fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior;
D-L. 477	26 de Fevereiro de 1969	Proibição de qualquer manifestação política nas universidades que se aplicava a todo corpo docente, discente e administrativo das escolas;
L. 5.370	15 de Dezembro de 1967	Criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral)
L. 5.692	11 de Agosto de 1971	Fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus;
L. 7.044	18 de Outubro de 1982	Alteração dos dispositivos da Lei 5.692, referentes à profissionalização no ensino de 2º grau.

Fonte: Shiroma, et,al (2004), adaptado pela autora.

Nota: L= Lei/ D = Decreto

Em 1967, foi promulgada uma nova constituição, que não definiu um investimento mínimo para a política de educação. Assim, Shiroma, et.,al (2004, p.35), chamam atenção para “o perfil grosseiro do novo regime”, que relegava pouca atenção à expansão e melhoria da educação no país. A preocupação principal da política educacional era o investimento na educação superior e técnica que, além de produzir desenvolvimento econômico, o qual era utilizado como campanha do regime ditatorial, também tinha como norte moldar alunos e professores às ideologias pregadas pelo regime. Os investimentos no ensino eram encarados como forma de elevar o capital humano do país, utilizado para a superação do subdesenvolvimento, em sua marginalização concorrencial no sistema capitalista mundial (NETTO, 2004).

A educação superior ganhou com o aumento no número de universidades federais, e também grande investimento de dinheiro público em instituições privadas. O empenho do governo em propiciar maior educação superior atendia pedidos da classe média, que exigia cada vez mais sua inserção dentro das universidades do país (SHIROMA et.,al, 2004).

Assim as poucas reformas empreendidas no período ditatorial na educação foram para manter o *status quo*, tendo pouco efeito na expansão e melhoria da

educação básica brasileira, e fortalecimento do abismo social, considerando o baixo investimento de recursos financeiros na educação pública, e a grande transferência de dinheiro para instituições privadas, fortalecendo a educação como fonte geradora de lucro. Nos fins dos anos 1970 e início de 1980, a taxa de analfabetismo no país, por exemplo, estava em 33,7% (Id.,).

Dessa forma, Santos (2011, p.6) sintetiza o legado do regime militar no início dos anos de 1980 à política educacional com os seguintes números: “50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do primeiro grau; 30% da população eram constituídos de analfabetos; 23% dos professores eram leigos; e 30% das crianças estavam fora da escola”.

A década de 1980 no Brasil foi marcada pela reabertura democrática e de reconquista por parte da população de seus direitos políticos retirados durante o período da ditadura militar (1964-1984).

[...] nos países que emergiam de regimes autoritários, reforçaram-se expectativas de reordenamento das políticas sociais de modo a fazer com que a democracia política pudesse se fazer acompanhar da sua base indispensável, a democracia social fundada na maior equidade. (DRAIBE, 1997, p.5).

Esse período foi de luta dos movimentos educacionais, intelectuais e profissionais que, com o desejo de findar o regime ditatorial e seu prejuízo à educação, levantaram bandeiras para um novo tempo, destacando a necessidade de uma nova legislação que contemplasse a atenção sobre a melhoria da qualidade educacional, a valorização e qualificação dos profissionais da educação, a democratização da gestão, questões sobre maior financiamento do Estado e ampliação da escolaridade obrigatória (SANTOS, 2011).

Assim, em 1988 foi proclamada uma nova constituição, que ficou conhecida como Constituição “Cidadã”, iniciando de fato as políticas sociais de maneira universal e democrática (DAGNINO, 2004). Sobre isso Maria Cristina Piana (2009, p.43) relata que:

A Constituição Federal de 1988 definiu instrumentos de participação da sociedade civil no controle da gestão das políticas sociais, estabeleceu mecanismos de participação e implementação destas políticas, apontou canais para o exercício da democracia participativa, por meio de decisões direta como o plebiscito, referendo e de projetos de iniciativa popular. Nesta perspectiva, a

Carta Constitucional instituiu a criação de conselhos integrados por representantes dos diversos segmentos da sociedade civil para colaborar na implementação, execução e controle das políticas sociais.

A nova Constituição de 1988 contemplou reivindicações de educadores e resgatou o caráter da educação como política social universal, sendo dever e obrigação do Estado, com a garantia da participação popular (SANTOS, 2011). Agora as políticas sociais como também a educação era dialogada com a sociedade, não sendo mais centralizadas as decisões no governo federal como acontecia antes da redemocratização. Os conselhos e plebiscitos, pelo menos na lei, passaram a envolver os atores sociais na participação das normatizações, regulações e intervenções. Assim,

As nossas leis passaram a conhecer importantes mudanças com a Constituição Federal de 1988. Nela, a educação foi declarada como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º, da Constituição da República Federativa de 1988) sendo também direito político e direito civil. Esta formalização no ordenamento jurídico do país significa o reconhecimento de que ela faz parte das dimensões estruturais da própria consistência do ser humano e fator indispensável da vida social. (CURY, 2012, p.149)

Assim a educação é reconhecida como o primeiro dos direitos sociais, que deve proporcionar acesso e qualidade a todos indiscriminadamente, fortalecendo os princípios de equidade, cidadania e democracia. A partir do início da nova Constituição brasileira de 1988, como lei maior do país, no campo da educação e também em outras áreas (saúde, assistência...) são elaboradas leis “inferiores”, que darão subsídios para se efetivar as leis, que no âmbito da educação tem como referência a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), sancionada em 1996 (PIDHDD,2005).

1.2.1 A Lei de Diretrizes e Bases de 1996: na contramão do projeto de democratização brasileira em prol do movimento neoliberal

As discussões para a elaboração da LDB iniciou desde os anos de 1980, e mobilizou os educadores, que através da via democrática e reflexiva produziram seu projeto de defesa. Houve uma grande organização por parte dos profissionais de

educação, que passaram por várias reuniões e discussões sobre as novas definições que viriam em pauta na nova lei educacional.

[...] em 1987, iniciaram-se as discussões em torno do projeto para a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O primeiro projeto, delineado por Dermeval Saviani, foi apresentado à Câmara Federal, pelo Deputado Octávio Elísio (PMDB-MG), em 1988, quando era ministro da educação Carlos Sant'Anna. Naquele texto, ficou registrado e deu-se visibilidade às reivindicações que, de certo modo, foram incorporadas ao texto constitucional. O projeto educacional que ganhara forma foi novamente testado nas discussões para a nova legislação educacional que pretendia, de uma só vez, reordenar todos os níveis de ensino. O texto apresentado por Elísio recebeu emendas e, em dezembro de 1988, foi relatado pelo deputado Jorge Hage (então PSDB-BA, depois PDT). Ciente da importância do que estava por vir, a comunidade educacional permaneceu organizada por meio do "Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB", ao qual se associavam mais de 30 entidades nacionais de feição sindical, acadêmica, religiosa, profissional (Shiroma, et.,al, 2004.p50).

Porém, paralelamente a esse contexto de retomada de direitos no Brasil, o mundo passava por uma crise econômica. Tal crise era entendida pelos teóricos capitalistas como uma crise fiscal decorrente da diminuição da poupança do Estado. Assim, estes teóricos responsabilizavam o papel intervencionista do Estado "que de fator de desenvolvimento se transforma em obstáculo" (PEREIRA, 1998). Desse modo, surge a necessidade de uma nova forma de organizar o Estado, sob a perspectiva neoliberal ou da chamada terceira via.

O neoliberalismo pode ser entendido como uma matriz ideológica que inclui várias medidas, entre as quais se destacam: a desregulamentação, privatização e o Estado mínimo, que significam cortes nos gastos públicos (SHIROMA,et.,a, 2004). A terceira via é outra perspectiva teórica, que possui em comum com o neoliberalismo o diagnóstico de que o responsável pela crise é o Estado intervencionista, mas ressaltando o problema gerencial, propondo como solução as parcerias públicas e privadas (PERONI, et,al, 2009). Essas duas perspectivas influenciaram os implementadores³ da reforma do estado no Brasil.

³ Iniciadas no governo Collor de Mello (1990-1992) as ações políticas relacionadas à reforma do Estado no Brasil continuam no governo Itamar Franco (1992-1994), mas se moldam definitivamente no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998), através do Ministério

Portanto, no mesmo momento em que o país passa pelo processo de redemocratização, consagração de direitos via políticas sociais, onde o Estado é responsável pelo acesso e qualidade a serviços públicos, o mundo vem na contramão com o fim do sistema de Bem-Estar Social nos países centrais, oriundo da crise, reformulando “o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais” (PERONI, et.,al, 2009, p.762).

Nesse contexto confuso no qual o Brasil se encontrava que era a ascensão da defesa das políticas sociais e redução de gastos, sob a égide da Reforma do Estado, a LDB é articulada e sancionada, sendo extremamente influenciada por esses dois processos. Assim, o que começou com forte articulação dos profissionais da educação no sentido de democraticamente traçar suas prioridades e caminhos para a LDB, é reformulado pelas novas necessidades políticas econômicas de reforma do Estado, que tinha como princípio sua diminuição e abertura para o mercado. Sobre isso, Frigotto e Ciavatta (2003, p.109-110) dizem que:

O infindável processo de tramitação da LDB e as centenas de emendas e destaques feitos pelos parlamentares da base de governo, em verdade, eram uma estratégia para ganhar tempo e ir implantando a reforma educacional por decretos e outras medidas. O pensamento dos educadores a sua proposta de LDB não era compatível com a ideologia e com as políticas do ajuste e, por isso, aqueles foram duramente combatidos e rejeitados. Foi por isso, também, que o projeto de LDB oriundo das organizações dos educadores, mesmo sendo coordenado, negociado e desfigurado pelos relatores do bloco de sustentação governamental, foi rejeitado pelo governo. Todas as decisões fundamentais foram sendo tomadas pelo alto, pelo Poder Executivo, por meio de medidas provisórias, decretos ou por leis conquistadas no Parlamento mediante o expediente da troca de favores.

Então, em 1996, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso é sancionada a nova LDB. Seguindo a tradição nacional, o projeto implementado não passou pelo processo democrático de debate e formação de consensos entre governo e a sociedade civil. Sendo elaborada a partir de “conciliações ocultas”, a nova lei entra em consonância com as ações políticas voltadas para a reforma neoliberal do Estado em curso no país (FERNANDES, 1991).

Com efeito, diferentemente do projeto da Câmara que se formulou sobre uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a comunidade

educacional organizada, através de Conselhos de caráter deliberativo, o projeto do Senador tem por base uma concepção de democracia representativa na qual a participação da sociedade se limita ao momento do voto através do qual se dá a escolha dos governantes. Uma vez escolhidos, estão eles legitimados para tomar as decisões em nome de toda a sociedade não necessitando mais sequer consultá-la. (SAVIANI, 1997, p.129)

A grande crítica de pesquisadores como Peroni (2008), Shiroma (2007) e Saviani (2007) é que a LDB promulgada em 1996, além de descartar a construção coletiva dos educadores que vinha se moldando desde os anos 1980, pouco se diferenciou do prescrito na Constituição de 1988. A LDB de 1996 tem várias lacunas. Ela descreve o que deve ser feito, mas não explica como fará. O objetivo da nova LDB pelos educadores era instrumentalizar e operacionalizar o que se propôs na Constituição de 1988. Mas isso não ocorreu.

A reforma da LDB, com o início caloroso de diálogo e construção coletiva dos educadores, no final da década de 1980, foi aprovada em 1996 na contramão da retomada do processo democrático no país, mas de acordo com as novas diretrizes econômicas neoliberais que tinham como meta a diminuição dos gastos do Estado. Apesar dessas questões conflituosas, a LDB em seu artigo 3º ratificou os princípios básicos que o ensino será prestado no Brasil:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1996, p.2)

A LDB organizou a educação em dois níveis: educação básica, que congrega educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior. No que tange a educação básica, a LDB pautou-se principalmente no foco da descentralização administrativa, trazendo “mudanças nas responsabilidades dos entes federados quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus

diferentes níveis” (SANTOS, 2011, p.9). Assim, o que anteriormente era centralizado pela União, passa a contar com a parceria de estados e municípios na organização da educação, com o objetivo de materializar uma gestão democrática (ALMEIDA, 2010). Mas o autor relata que essa “descentralização” foi na verdade uma

[...] diminuição da participação da União no montante de recursos e do aumento da participação de estados e municípios, além de uma municipalização induzida pela combinação entre as responsabilidades constitucionais de cada ente com a educação pública e as novas condições de financiamento do setor. (Id, p.18)

A ideia de descentralização, tanto na educação como em outras áreas das políticas sociais, surgiu com a negação do Estado centralizado, herança do período ditatorial, no qual as regiões e localidades não tinham poder na gestão das políticas para defender seus interesses e suas necessidades. Isso ocorria tanto na política de educação como também em outras áreas, como saúde e assistência social. (Gentilini, 2012).

A LDB de 1996 obedeceu aos princípios da reforma do estado, administrando as determinações do Banco Mundial, que a partir dos anos de 1990 passou a ditar normas e regras para a educação aos países em desenvolvimento. Além da disponibilização de financiamento e recursos para os países, o Banco Mundial vem oferecendo um pacote padronizado de política educacional que acredita ser vital para o fortalecimento da economia e desenvolvimento: o acesso ao ensino com equidade, qualidade e redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas (TORRES; CORULLÓN, 2007).

O Banco Mundial estimula a maior parceria da sociedade civil na responsabilidade das questões educacionais e diminuição dos gastos públicos. Nesse sentido,

O BM propõe uma redefinição do papel tradicional do Estado em relação à educação, uma redefinição dos parâmetros e prioridades da despesa pública, e uma contribuição maior das famílias e das comunidades nos custos da educação. [...] O modelo educativo que nos propõe o BM é um modelo essencialmente escolar com duas grandes ausências: os professores e a pedagogia. Um modelo escolar configurado em torno de variáveis observáveis e quantificáveis, e que não comporta os aspectos especificamente qualitativos, ou seja, aqueles que não podem ser medidos mas que

constituem, porém a essência da educação. Um modelo educativo, por fim que tem pouco de educativo. (Id.,p. 137-139)

Assim, a forma de educação proposta pelo Banco Mundial que teve influência sobre a LDB de 1996 preconiza quantidade ao invés da qualidade, excluindo da contribuição professores e os estudos pedagógicos em favorecimento ao mercado.

1.2.2 Configuração da Educação após os anos 1990

A política educacional brasileira na década de 1990 iniciou com grandes expectativas, mas também com algumas frustrações. Porém muitas questões foram conquistadas e avançadas, principalmente no que concerne ao acesso à educação, que pode ser observados a partir de dados do INEP: a porcentagem de escolarização da população na faixa etária de 7 a 14 anos saltou de 67%, Em 1970, para 95,8%, em 1998, e o atendimento escolar na mesma faixa etária ultrapassa 90% da população (BOMENY, 2001). Assim, o que se configura como o grande desafio da educação na atualidade é a qualidade. Sobre isso Bomeny (2001, p.66) contribui dizendo que:

[...] os índices de universalização do acesso à educação básica são bastante estimulantes, o problema está na eficiência do sistema escolar em oferecer educação básica de qualidade. Índices de repetência, baixo desempenho em escrita, cálculo e localização geográfica e histórica deram o tom da crise da educação brasileira no final do século XX. A sociedade da informação encontrou no país um sistema de ensino grande mas incapaz de fornecer aos estudantes habilidades requeridas à competição e desempenho na sociedade urbana do conhecimento.

Desse modo, o grande desafio da política educacional na atualidade é a real efetividade e impacto positivo na vida da população. A necessidade de melhoria da qualidade da educação é latente, haja vista que o acesso às escolas já pode ser considerado universal. Assim a grande problemática a ser enfrentada é a qualidade. Nesse sentido, Oliveira (2014, p.411) afirma que “as reformas apreendidas no Brasil ao longo dos anos de 1990 trazem, como grande ímpeto, o foco na melhoria da qualidade da educação brasileira”.

Em resposta a essa necessidade de melhoria no ensino, no dia 24 de abril de 2007 foi lançado, pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Plano de

Desenvolvimento da Escola (PDE). O Plano foi oficializado pelo Decreto nº 6.094, que dispõem sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

O PDE prevê projetos para todos os níveis e modalidades de ensino, sendo denominado por Saviani (2007, p.1233) como o “grande guarda-chuva” de todos os programas do MEC. No que se refere à educação básica, o plano criou 28 diretrizes com o objetivo declarado de melhorar a qualidade (OLIVEIRA, 2014).

O PDE tem como seu “carro-chefe” o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB, que tem dois eixos principais: o fluxo escolar e o desempenho na Prova Brasil (OLIVEIRA, 2014, p.413). O índice é o principal instrumento de aferição da qualidade educacional no país, sendo responsável pelas principais medidas tomadas na área educacional, desde a determinação dos currículos mínimos para as escolas, bonificação salarial de professores e destinos de financiamento do Programa Dinheiro na Escola (PDDE).

A avaliação de políticas sociais ganha forte influência no Brasil a partir dos anos de 1990, sendo suas técnicas de análise extremamente valorizadas para alcançar o objetivo de diagnosticar e daí propor medidas eficazes para a melhoria da qualidade dos serviços (BONAMINO, 2002). Ela começa então a abranger particularmente a política educacional e o IDEB passa a representar o principal instrumento de avaliação da qualidade do ensino básico no país.

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: DOS CONCEITOS, QUESTÕES À ATUAÇÃO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO

“Que nunca se diga: isso é natural, para que nada passe por imutável...”. Bertold Brecht

2.1 Breve ensaio sobre as avaliações de políticas sociais

A avaliação de políticas sociais é uma temática que vem crescendo a cada dia, servindo de base para realocar, melhorar e desenvolver as intervenções do Estado na sociedade. De acordo com autores como Faria (2005), Silva (2001) e Boschetti (2009), as técnicas de avaliação emergiram nos Estados Unidos na década de 1960 com o objetivo de aferir ações públicas, objetivando identificar o que era mais eficaz, tendo em vista o grande gasto público do período e a falta de controle sobre eles. Dessa forma, buscava-se uma maior fiscalização e domínio dos gastos públicos (FARIA, 2005).

[...] a expectativa era, ainda, a de que a avaliação, ao superar o problema de déficit de compreensão acerca desses processos e de seu impacto, pudesse garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas. (FARIA, 2005, p.98)

O uso de políticas avaliativas nos Estados Unidos nessa época era estritamente circunscrito a critérios metodológicos e nas formas como se classificava as avaliações. Dessa forma, era primordialmente uma avaliação instrumental, onde “partia-se da premissa que os resultados da avaliação seriam automática e necessariamente encampados pelos tomadores de decisões para a melhoria da política ou do programa em questão” (FARIA, 2005, p.101).

No Brasil e na América Latina as avaliações das políticas sociais cresceram nos anos de 1980 e 1990. Nesse período, o Brasil passa pelo período de redemocratização, forte organização dos movimentos sociais pela luta de seus direitos universais, equânimes, organizando e direcionando melhor o dinheiro público em programas sociais, que teve como um dos marcos a nova Constituição

de 1988 (SILVA, 2001). Porém, também nesse mesmo período são iniciados os mecanismos de reforma do Estado, ou reformas neoliberais, que tem como objetivo a diminuição da interferência do governo na economia, ocasionando a redução de políticas sociais (FARIA, 2005). Ambos os processos permearam e influenciaram as políticas e estudos de avaliação de políticas sociais no país.

A avaliação se assemelha a um trabalho de pesquisa, pois ambas possuem harmonia em relação a vários pontos, como mostra Faria (1996, p. 42): "[...] o conteúdo substantivo dos fenômenos estudados; as técnicas de coleta, organização e análise de dados; e utilização dos resultados". Mas, elas detêm diferenças, e de acordo com o autor citado, as especificidades da avaliação correspondem:

- do ponto de vista metodológico, a avaliação é uma atividade que obtém, combina e compara dados de desempenho com um conjunto de metas escalonadas;
- do ponto de vista de sua finalidade, a avaliação responde a questões sobre a eficácia/efetividade dos programas e, neste sentido, sua tarefa é julgar e informar;
- do ponto de vista de seu papel, a avaliação detecta eventuais falhas e afere méritos dos programas durante sua elaboração. Neste sentido, sua tarefa é formativa, permitindo a correção ou conformação de rumos. (FARIA, 1999, p. 42).

Dessa forma, a avaliação utiliza-se de métodos e técnicas da pesquisa social, mas seu objetivo é diferente, pois é uma atividade que se baseia em realizar julgamentos e aferições de uma determinada intervenção, para respaldar tomadas de decisão da política, programa ou projeto, tanto em sua implantação, implementação e resultados (DESLANDES, 1997). Aguilar e Ander-Egg (1994) dizem que avaliação é um tipo de “pesquisa social aplicada”. Já a pesquisa é um processo sistemático de construção de conhecimento, que tem como meta principal a geração de novos conhecimentos.

A avaliação tem a característica de julgar e atribuir valor à determinada intervenção e projeto (MIOTO; NOGUEIRA, 2007, p. 296). Prates (2010) também contribui dizendo ser uma “atividade sistemática, planejada e dirigida”, onde o propósito é produzir informações que sejam importantes e aptas para “fundamentar juízo sobre o mérito do programa ou atividade, buscando comprovar extensão e grau de resultados”. Nesse sentido, a avaliação auxilia na tomada de decisões sobre o percurso do projeto/programa, a partir de subsídios concretos.

O termo avaliação etimologicamente significa valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim, como juízo, não pode neutro, nem exterior às relações de poder, logo tem caráter eminentemente político exigindo postura de objetivação e independência. [...] avaliar em sentido lato significa estimar mérito, estabelecer juízo pautado em critérios. (PRATES, 2010, p. 5).

Minayo (2005) também relata que avaliação é uma forma sistemática de diagnosticar os méritos e relevâncias de uma política, programa ou projeto. De acordo com a autora uma boa avaliação tem como finalidade:

[...] reduzir incertezas, a melhorar a efetividade das ações e a propiciar a tomada de decisões relevantes. Guia-se por quatro objetivos: oferecer respostas aos beneficiários, à sociedade e ao governo sobre o emprego dos recursos públicos; orientar os investidores sobre os frutos de sua aplicação; responder aos interesses das instituições, de seus gestores e de seus técnicos; buscar sempre uma melhor adequação de suas atividades. (MINAYO, 2005, p.19)

A mesma autora, utilizando do autor Pabon (1985), relata que o conceito de avaliação verdadeiramente e tradicionalmente acadêmico é a organização para aferir algo, comparar seus resultados com critérios instituídos “e fazer uma análise crítica, considerando-se a magnitude da direção da diferença” (PABON, 1985, p.37 apud MINAYO, 2005, p.23). Mas de acordo com Aguillar e Ander-Egg (1994), ela tem um caráter mais restrito, sendo um conjunto de técnicas que busca medir a eficácia, eficiência e efetividade das políticas e projetos durante todo o seu percurso. Sobre isso Rossi et al (1992, p.632) definem avaliação de políticas e programas sociais como sendo a:

utilização de metodologias de pesquisa social para investigar, de forma sistemática, a efetividade de programas de intervenção social, que foi adaptada ao seu ambiente político e organizacional e planejada para conformar a ação social, de maneira que contribua para a melhoria das condições sociais.

Autores como Silva e Brandão (2003) fazem críticas ao modelo fechado, restrito das avaliações formais e trazem um conceito mais inovador e atual de avaliação:

Entendemos avaliação como elaboração, a negociação, a aplicação de critérios explícitos de análise, em um exercício metodológico cuidadoso e precioso, com vistas a conhecer, medir, determinar e julgar o contexto, o mérito, o valor ou o estado de um determinado objeto, a fim de estimular e facilitar processos de aprendizagem e de desenvolvimento de pessoas e de organizações (SILVA e BRANDÃO, 2003, p.2).

Porém, como dito tradicionalmente a avaliação tem a norma de aferir, atribuindo valores sobre as concepções de eficiência, eficácia e eficiência. No que condiz a eficácia Arretche (1999) diz ser a correlação entre os objetivos, instrumentos utilizados e resultados alcançados. Assim, verifica-se o que se propôs, e o que verdadeiramente alcançou, bem como os caminhos previstos e os percursos realmente utilizados. Cohen e Franco (1993) também dizem que a eficácia corresponde à proporção em que se alcança os objetivos e metas do projeto, em um determinado período de tempo. Sendo assim, a eficácia remete ao tempo gasto para realização dos objetivos.

A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isso porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada. Na verdade, o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da política. (ARRETCHE, 1999, p.34)

Sobre a avaliação de eficiência, busca-se entender “o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados” (Id.), caracterizando pela averiguação do dinheiro investido e resultados alcançados. A eficiência é o conceito onde o básico é minimizar os custos e maximizar os resultados, ou seja, um projeto é eficiente quando gasta igual ou menor ao orçamento planejado e ainda assim consegue bons resultados (COHEN; FRANCO, 1993).

Já a avaliação de efetividade, busca examinar os objetivos de determinada política, os resultados e possíveis impactos que foram alcançados (ARRETCHE, 1999). Assim, a efetividade se esbarra como sinônimo de impacto e vem para averiguar se houve alguma mudança na realidade inserida, com o projeto, e se o problema que se propôs a resolver foi ou não solucionado (COHEN;FRANCO, 1993).

Por avaliação de efetividade, entende-se o exame da relação entre implementação de um determinado programa e seus impactos e /ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação [Figueiredo e Figueiredo, 1986]. É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade já mencionada de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão causalmente relacionados àquela política particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados. (ARRETCHE, 1999, p.31-32)

Na necessidade de se investigar essas três nuances de uma política que é sua eficiência, eficácia e efetividade, as avaliações se organizam predominantemente em antes e depois da implementação de uma dada intervenção. Assim, a avaliação pode acontecer antes ou depois da execução do projeto, se caracterizando por ser avaliação ex-antes (antes da ação), e ex-post (posterior à ação).

De acordo com Penna Firme (2003) avaliação pode ser algo que realmente contribua para o aperfeiçoamento e melhoramento efetivo de uma política, programa ou projeto, mas também o contrário pode acontecer, levando a diagnósticos incorretos e aleatórios.

[...] nem toda avaliação é produtiva: 'avaliar pode ser um empreendimento de sucesso, mas também de fracasso; pode conduzir a resultados significativos ou a respostas sem sentido; pode defender ou ameaçar', dependendo de seus propósitos e da seriedade intelectual com que é feita (MINAYO, 2005, p.20).

Para Penna Firme (2003), uma boa avaliação deve vir alicerçada em prol da cidadania e dos direitos humanos, trazendo reais transformações aos sujeitos que protagonizam as políticas sociais. E para que isso seja alcançado a autora elenca quatro questões fundamentais que deve haver em uma avaliação, que são: utilidade, viabilidade, ética e precisão.

No caso brasileiro, as avaliações de políticas sociais foram altamente permeadas pela reforma do estado, que tem como objetivo reduzir os gastos públicos, passando parte da responsabilidade das políticas para a iniciativa privada e sociedade civil. Situação que não ocorreu somente no Brasil ou na América Latina (FARIA, 2005).

[...] o desenho dessas reformas privilegiou dois propósitos básicos. Em primeiro lugar, a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o 'consumidor' dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços (FARIA, 2005, p.99-100).

Assim, as avaliações vêm primando pela forma como foi concebida nos Estados Unidos nos anos de 1960, sendo privilegiado seu caráter instrumental, metodológico e, portanto positivista, onde sua ânsia é por resultados "em detrimento dos processos, e na satisfação daqueles que passaram a ser denominados 'clientes'" (Id, p.104).

Mas as avaliações são importantes instrumentos que, sendo bem utilizados e trabalhados, podem contribuir para a melhoria efetiva das políticas sociais, impactando de maneira positiva nos sujeitos que as utiliza. Porém é necessário, segundo Minayo (2005), que não fiquem presos a regras e sim ao diálogo, para conseguir um bom diagnóstico sobre dada realidade. Sobre isso Penna Firme (2003, p.2) contribui dizendo que:

É na medida em que avaliados e avaliadores dialoguem, instituições e sistemas se sintonizem e inteligências múltiplas se complementem que a avaliação irá emergindo com suas características mais notáveis de propulsora das necessárias transformações educacionais e sociais e de advogada dos direitos humanos.

Dessa forma, mais importante do que quantificar e atingir resultados, é realmente conhecer e entender a política e o programa, como vem se dando se articulando, e criando a partir dos atores que o circundam maneiras de melhorá-lo, e reelabora-lo, para que o mesmo seja legítimo.

2.2 O IDEB como instrumento de avaliação da política educacional

No que tange a área de educação, a discussão sobre as formas de avaliar a política tem acontecido desde os anos de 1960 e 1970, pois de acordo com Pestana (1999), nesse período emergiu a preocupação com o diagnóstico sobre a racionalização dos recursos para atender a maior demanda possível, e sobre a melhor forma da educação oportunizar igualdade a todos em detrimento da reprodução de classe.

Nos anos de 1980, em virtude do movimento de Reforma do Estado, as avaliações foram consideradas como protagonistas, pois a forma para driblar as crises econômicas dos países era o controle e racionalização dos gastos com a educação. Em decorrência disso foi instalada também uma disputa em relação a índices pelos países, tecnologias e organizações educacionais, que eram estipuladas pelo mercado (PESTANA, 1999). Assim,

as políticas educacionais passaram a dar maior atenção à eficiência do funcionamento de suas instituições escolares, para maximizar os resultados de alocação de recursos limitados, e também a própria qualidade desses resultados. Por isso, ampliaram-se e aprofundaram-se as análises de deficiência da administração escolar, as mensurações de ganhos de aprendizagem e de eficácia dos currículos e, mais recentemente, as de aquisição e domínio de competências e habilidades cognitivas. (Id.,p.53-54)

De acordo com Rosilda Arruda Ferreira (2012), a questão da avaliação da educação no Brasil, sempre esteve predominantemente voltada para a perspectiva do desempenho do aluno e seu desenvolvimento em relação ao aprendizado, com foco mais voltado da área da psicologia, por agregar questões de estrutura cognitiva.

Mas nos anos de 1980 o Brasil, que passava por questões de redemocratização e fortalecimento de movimentos sociais, e formulação de políticas sociais universais, também vivia, assim como outros países, no campo da educação, um “conjunto de polarizações”, como a:

regulação-(des)regulação; escola pública-privatização da educação e competitividade entre as escolas; preocupações sociais-preocupações com a produtividade; igualdade de oportunidade-excelência; necessidades educativas-competências e seletividade (FERREIRA, 2012, p.90).

Assim, no Brasil, especialmente a partir dos anos 1990, o foco da avaliação muda das questões restritivas de ordem cognitiva sobre a aprendizagem dos alunos para o ponto de “indicador de qualidade da educação pública” (Id.,p.88). De acordo com Ferreira (2012), essa mudança e ênfase maior na questão da avaliação da política educacional nos anos 90 foram intensificadas por alguns fatores, entre os quais ela ressalta:

[...] a crise de legitimidade da educação em decorrência dos evidentes processos de exclusão de amplas camadas sociais, especialmente no que se refere a uma educação de qualidade no conjunto dos países em desenvolvimento; e a crise de emprego, que gerou certa descrença com relação aos efeitos sociais da crise de emprego, que gerou certa descrença com relação aos efeitos sociais da escolarização e produziu um discurso que buscou transferir a responsabilidade do Estado pelos resultados da educação para outras instâncias da sociedade. (Id.,p.89)

O movimento de fortalecimento do neoliberalismo que acontecia no Brasil, tal como em outros países, trazia essa necessidade de isentar o Estado das obrigações e gastos, e repassar assim essa responsabilidade para a sociedade civil. E as políticas de avaliação de desempenho e qualidade da educação básica foram altamente contaminadas por essa necessidade de responsabilizar a “comunidade escolar, com destaque para seus gestores e professores, pelos resultados escolares dos alunos” (Id.,p.89).

De acordo com a autora, esse quadro de diminuição da responsabilidade do Estado, que iniciou nos anos 1990 no governo de Fernando Collor, e se intensificou com os oito anos de mandatos de Fernando Henrique Cardoso, e continuou presente no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, teve como protagonista a forte postura de regulação estatal.

A política educacional foi fortemente influenciada por essa lógica, que teve como braço principal as avaliações, primando pela necessidade de propiciar informações relevantes para o Estado controlar os resultados e regular os sistemas

educacionais. De forma resumida, Ferreira (2012, p. 92) avalia o surgimento das avaliações educacionais e seus objetivos, dizendo que:

As pesquisas voltadas para avaliação de sistemas educacionais ganharam força a partir dos anos de 1980 e expandiram-se a partir da década de 1990, paralelamente ao seu crescimento no âmbito das políticas públicas, como já sinalizamos anteriormente. Na maioria dos casos, os modelos de avaliação que foram sendo consolidados buscavam construir diagnóstico sobre as práticas existentes no interior dos sistemas educacionais, visando realizar o contínuo monitoramento do sistema educacional com vistas a detectar os efeitos positivos ou negativos de políticas adotadas.

Dessa forma, a discussão sobre avaliação na área da educação vem ganhando cada vez mais destaque, principalmente no âmbito da promoção da qualidade educacional, na qual os mecanismos de avaliação vem sendo propostos para diagnosticar erros e acertos objetivando a melhoria na alocação e gestão da política de educação.

Assim, em 1990 é criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com o intuito de colocar em prática aspirações sobre a melhoria da qualidade educacional a partir de uma efetiva investigação. Sobre isso Eliezer Pacheco e Carlos Henrique Araújo (2005, p.1) relatam que:

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi uma das primeiras iniciativas na América Latina de conhecimento dos problemas e das deficiências do sistema educacional. Seu principal objetivo é orientar as políticas governamentais de melhoria da qualidade do ensino. Criado em 1990, teve seu segundo ciclo de aplicação em 1993. A partir de 1995 adquiriu um papel central e estratégico no monitoramento do sistema educacional, ao buscar oferecer informações para subsidiar o aperfeiçoamento de programas e projetos já em desenvolvimento e a adoção de novas intervenções para a promoção de maior equidade e efetividade dos sistemas de ensino. Além disso, passou a ser o termômetro da qualidade do aprendizado nacional, comparando o desenvolvimento de habilidades e competências básicas entre anos e entre as séries escolares investigadas, 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio.

O SAEB desde sua criação até os dias de hoje passou por algumas reformulações, melhorias e adequações. No primeiro ano de implantação baseava suas análises em aplicação de provas e levantamento de dados em âmbito nacional. Em 1993, teve sua segunda fase, onde organizaram seus três eixos de estudos, que

é: o rendimento do aluno; perfil e práticas docentes; e perfil dos diretores e gestão escolar. No ano de 1995, houve a inclusão de investigação do ensino médio e da rede particular, e uma tentativa de melhorar o conhecimento sobre a realidade dos estudantes a partir de questionários socioeconômicos. Em 1997 buscou-se construir matrizes de referência (INEP, 2002).

Atualmente o SAEB está disposto na Portaria de número 931, de 21 de Março de 2005, sendo formado por duas matrizes de referência, que são a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). O primeiro processo do SAEB, a ANEB, realiza amostragens da rede de ensino em cada unidade da Federação, tendo como cerne a gestão dos sistemas educacionais, sendo nomeada de SAEB em suas exposições. Já a ANRESC, que detém um olhar mais extenso e detalhado, tendo como base cada escola, é amplamente conhecida como Prova Brasil (Id.).

No que compete a ANEB, vem descrito no 1º parágrafo que:

A ANEB manterá os objetivos, características e procedimentos da avaliação da educação básica efetuada até agora pelo SAEB realizado por meio de amostras da população, quais sejam: a) a ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira; b) caracteriza-se por ser uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual; c) utiliza procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir informações sobre o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio, assim como sobre as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem; d) as informações produzidas pela ANEB fornecerão subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, e buscarão comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo, assim, a construção de séries históricas; e) as informações produzidas pela ANEB não serão utilizadas para identificar escolas, turmas, alunos, professores e diretores; (BRASIL, 2005, p.17).

Já o segundo parágrafo da legislação traz escritos os objetivos da ANRESC, que são:

a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de

seus resultados; c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; (Id.,).

No ano de 2013, foi incorporado ao SAEB outro eixo de análise, que é a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que de acordo com o INEP⁴ é uma avaliação de larga escala que tem como critério metodológico o censo dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo de apreender os graus de alfabetização e entendimento em língua portuguesa e matemática. Assim busca entender os ciclos de alfabetização das escolas da rede pública. Dessa forma, o SAEB tem em seu conjunto três avaliações de larga escala, que podem ser visualizadas no quadro 4.



Fonte: INEP (2013), confeccionado pela autora.

Em 2007, o SAEB “gerou um fruto”, o IDEB (SOUZA;ASSUNÇÃO, 2011). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP, sendo um indicador composto pela avaliação do SAEB a ANRESC (Prova Brasil) e também pelo fluxo escolar. O índice é atualmente o principal instrumento para medir a

⁴ <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>

qualidade da educação básica, sendo a base primordial para a tomada de decisões na gestão da política educacional.

De acordo com o INEP, a institucionalização do IDEB se deu pela necessidade de criar, em um único indicador, as ponderações e notas obtidas pelos alunos no SAEB e também a taxa de evasão e reprovação via fluxo escolar, julgando que as duas variáveis são as mais importantes para aferir a qualidade da educação. Castro (2009, p.11) afirma que:

O Ideb reúne num só indicador dois conceitos importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e desempenho dos alunos nas avaliações. Seu cálculo baseia-se nos dados de aprovação escolar, apurados no Censo Escolar, e nas médias de desempenho obtidas nas avaliações nacionais: o Saeb, para as unidades da federação e o país; e a Prova Brasil, para os municípios. O novo indicador considera dois fatores que interferem na qualidade da educação: as taxas de aprovação, aferidas pelo Censo Escolar; e as médias de desempenho medidas pelo Saeb e pela Prova Brasil. A combinação entre fluxo e aprendizagem resulta em uma média que varia de 0 a 10. (Id, p.11)

O IDEB vem se caracterizando como o principal instrumento de avaliação da educação básica. A partir de uma escala de 0 (zero) a 10 (dez), condensa dois conceitos que são o fluxo escolar e a média de desempenho dos estudantes nas disciplinas de português e matemática (ver figura 2). No que corresponde ao fluxo escolar, ele é apreendido e calculado a partir do Censo das escolas. Já as médias de desempenho se referem às provas avaliativas que o INEP promove, chamadas de Prova Brasil (ANRESC).

De acordo com o INEP⁵, o IDEB é o indicador estatístico que tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação brasileira, possibilitando o diagnóstico e atualização da situação escolar em todos os âmbitos. A meta que o governo deseja atingir é elevar o IDEB ao mesmo patamar dos países que fazem parte da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), passando da média nacional obtida em 2005, que foi 3,8, para a média de 6,0, em 2022.

⁵ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-sao-as-metas>

Quadro 5 – Variáveis que compõem o IDEB.



Fonte: Confeccionado pela autora.

O Brasil, em 2000, passou a participar da avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), ficando nas últimas colocações desde o início (PISA, 2012). Nesse sentido, o IDEB tem o objetivo de contribuir para a evolução da educação brasileira também em parâmetros internacionais.

Em conjunto com o IDEB, foi criado o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, a partir do decreto 6.094 de 24 de Abril de 2007. O plano criado pelo Governo Federal, para ser trabalhado conjuntamente com estados e municípios, foi proposto para atender as reivindicações do Movimento Todos Pela Educação⁶, e detém 28 metas para melhorar a qualidade da educação, que destaca o IDEB como ferramenta de aferição do cumprimento e desenvolvimento desses objetivos.

Com a criação do modelo de avaliação da qualidade da educação via IDEB, foi incentivado que os municípios e estados utilizassem de formas de avaliação nos mesmos critérios (Prova padronizada e Fluxo Escolar), e que os índices impactassem na gestão das secretarias de educação:

A criação de um indicador próprio, tipo Ideb, por um número cada vez maior de estados é indicativo dessa nova abordagem para a política de monitoramento dos serviços públicos e da disposição de empregar os resultados da avaliação na formulação de novas políticas, como a da responsabilização.(BROOKE e CUNHA, 2011,p.71)

⁶ Movimento social brasileiro formado por amplos setores da sociedade, que contém metas e bandeiras ligadas em prol da democratização do acesso e melhoria da qualidade da educação no país, tendo como influência o Programa Educação Para Todos da UNESCO. Em 2014 o “Todos Pela Educação” reformulou seu estatuto para se tornar uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). <http://www.todospelaeducacao.org.br/>

Com o intuito de melhorar os resultados do IDEB, vem se incentivando que os estados utilizem de políticas de *high-stake* (alto risco), que tem se destacado pelas políticas de bonificação salarial ou remuneração variável. Assim, a melhoria ou adicional ao salário dos professores fica condicionado aos resultados da escola no IDEB. Os primeiros estados a adotarem a política de premiação, bonificação ou remuneração variável foram o Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo⁷ (LOPES, 2013).

Castro (2009, p. 294) apóia as políticas de avaliação como o IDEB. Para a autora, essa forma de gestão da educação é o caminho necessário para alcançar a melhoria da qualidade do ensino, pois é extremamente justa, na medida em que é um “reconhecimento do esforço das equipes das escolas e de seu compromisso com o direito de todo aluno aprender”.

Freitas (2007) faz críticas à forma como o IDEB tem sido utilizado, pois em sua opinião o índice não promove a melhoria efetiva da educação, mas apenas apresenta dados de forma padronizada que aumenta a exigência dos governos de melhorar os seus índices e não a qualidade do ensino de suas escolas. Para o autor, o IDEB só atende às propostas liberais de responsabilização e privatização do ensino público. Araújo (2007, p.4) também contribui dizendo que:

[...] o IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais. O resultado de cada município e de cada estado será (e já esta sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados. Ou seja, a função do MEC assumida pelo governo Lula mantém a lógica perversa vigente durante doze anos de FHC.

Parente (2012), em seu artigo “Gerencialismo e Performatividade na Gestão da Educação: repercussões no trabalho escolar”, também traz críticas à forma como vem se dando a gestão educacional e suas avaliações. Ele relata que desde os anos de 1990 o gerencialismo vem ganhando notoriedade na organização pública, na qual a origem desse viés é marcada pela

⁷ O Estado do Ceará e São Paulo já realizam políticas de bonificação desde a década de 1990, mas a partir do ano de 2001 em ambos os estados a política se reelaborou e começou a se pautar a partir do início da aplicação da ANRESC (Prova Brasil). Em 2007, com a criação do IDEB, o empenho em premiar quem atinge as metas e desprestigiar os que não conseguem aumentou e se fortaleceu ainda mais (LOPES, 2013).

[...] expansão das empresas privadas como modelo de organização eficiente e do mercado como regulador de trocas. Esses fatos impulsionam o fortalecimento do gerencialismo – que passou a influenciar a esfera governamental, provocando cortes orçamentários nas verbas públicas – privatização das empresas estatais e a implantação de programas de modernização dos serviços públicos. (Id.,p.74)

A defesa e promulgação de modelos gerenciais nas políticas sociais, em especial na política educacional, é ancorada na justificativa da modernização dos mecanismos de desenvolvimento da qualidade da administração pública, que tem uma das consequências à implementação de avaliação em larga escala, como vem ocorrendo através do SAEB e IDEB. Sobre esse modelo o autor relata que:

O que se impõem hoje nas escolas públicas brasileiras é a necessidade de apresentar resultados de eficiência e eficácia a todo custo (modelo taylorista), premiando as escolas que apresentam os melhores resultados, gerando um clima de competitividade entre elas. [...] Da mesma forma que a privatização tencionou as relações no âmbito escolar e entre as esferas do Poder Público, o gerencialismo impõe uma cultura de competitividade, representada por uma relação de poder e por indicadores estatísticos que se propõem a medir a qualidade da educação por meio de processos avaliativos [IDEB, Prova Brasil, ENEM] (Id.,p.78).

As avaliações isentariam assim o Estado da responsabilidade de melhoria efetiva da qualidade educacional, que é repassada para as escolas e os professores. Eles seriam responsabilizados e intimados a prestar contas sobre seu trabalho, recaindo todo sucesso ou fracasso sobre seus ombros. Assim, esse:

[...] sentimento de responsabilização gera uma frustração, na medida em que as demandas da escola e do diretor se ampliam em larga escala, redefinindo as prioridades e estabelecendo novos parâmetros que se mostram difusos e complexos. O resultado desse processo é a desmotivação do diretor e de toda a equipe escolar em virtude de um sentimento de impotência e de culpabilização.(PARENTE, 2012, p.79)

Dessa maneira, as avaliações educacionais como o IDEB, que trazem essa carga de responsabilização aos professores e necessidades de obtenção de resultados a todo custo, tem como efeito o que se denomina de performatividade, que de acordo com o mesmo autor é um fenômeno atual que prima pelos modelos fechados de gestão característicos das empresas privadas que tem como ponto forte

a “regulação que induzem a medições do desempenho profissional individual ou coletivo” (Id,.).

Assim se gera uma necessidade desenfreada de alcance de metas e resultados estatísticos, que alimenta o tempo todo o sentimento de competição no meio escolar, e a “socialização do trabalho pedagógico fica comprometida” (PARENTE, 2012, p.81).

Esta lógica de avaliação padronizada não leva em consideração as especificidades de cada escola e sistemas de ensino, homogeneizando o conhecimento como se ele fosse linear e constante. Da mesma forma, os dados estatísticos resultantes podem ser interpretados conforme o interesse e a lógica dominante, incorrendo no risco de cometer equívocos dependendo dos critérios adotados e da maneira como são analisados.

Deste modo, o IDEB vem servindo como um instrumento regulatório, responsabilizando professores e funcionários, e criando situações de disputa entre as escolas, esvaziando a luta conjunta por uma melhor política educacional e dever do Estado, para dar destaque a lógica meritocrática, onde educação de qualidade fica a mercê do esforço individual dos professores, alunos e funcionários, sendo exclusivamente deles a responsabilidade pelo sucesso, ou fracasso. Deste modo,

[...] fazer do resultado o ponto de partida para um processo de responsabilização da escola via prefeituras leva-nos a explicar a diferença baseados na ótica meritocrática liberal: mérito do diretor que é bem organizado; mérito das crianças que são esforçadas; mérito dos professores que são aplicados; mérito do prefeito que deve ser reeleito etc. Mas e as condições de vida dos alunos e professores? E as políticas governamentais inadequadas? E o que restou de um serviço público do qual as elites, para se elegerem, fizeram de cabide de emprego generalizado, enquanto puderam sem regras para contratação ou demissão? O que dizer da permanente remoção de professores e especialistas a qualquer tempo, pulando de escola em escola? O que dizer dos professores horistas que se dividem entre várias escolas? O que dizer dos alunos que habitam as crescentes favelas sem condições mínimas de sobrevivência e muito menos para criar um ambiente propício ao estudo? Sem falar do número de alunos em sala de aula. (FREITAS, 2007, p. 971-972)

Além disso, a forma regulatória e concorrencial como vem sendo utilizado o IDEB, impactando a bonificação de professores, verbas escolares, reeleição de governantes, incentivam as pessoas driblarem os processos avaliativos, como por exemplo, selecionando os “melhores” alunos para fazerem as provas e

disponibilizando cursos específicos para a Prova Brasil. O objetivo final passa a ser melhorar apenas o índice e não a qualidade da educação (Id.).

Alguma manchete de jornais também vem demonstrando essa insegurança em relação à efetividade e confiabilidade do IDEB, demonstrando como relata Freitas (2007) que pode ocorrer manipulações irregulares para atingir índices satisfatórios, como pode ser visualizado nas manchetes da figura a seguir:



Figura 1 – Manchetes de Jornal sobre denúncias em relação ao IDEB
Fonte: g1.com/ Radiocultura.com/ JornaldoBrasil-Terra.com, elaborado pela autora

Porém, Freitas (2007) não dispensa a necessidade da avaliação. Ele a considera de extrema necessidade, porém sem a ótica da responsabilização e sim da exigência por escolas públicas de qualidade. O autor defende o conceito de “qualidade negociada, via avaliação institucional”, que conceitua como:

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetos, prioridades, ideias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser. (BONDIOLI, 2004, p.14 apud FREITAS, 2007, p.975)

Assim, o autor defende as avaliações que dialogam com todos os atores inseridos no processo educacional, construindo seus próprios indicadores, suggestionando e refletindo para uma real transformação e melhoria da qualidade da educação. Freitas (2007) afirma que as avaliações e os índices devem existir, porém não como instrumento de coerção e sim de monitoramento e diagnóstico real, que contribua para o aperfeiçoamento da política. Mas para isso acontecer, as avaliações externas devem ser moldadas e estar em constante diálogo com os professores, alunos e funcionários que vivenciam essa realidade no dia-dia. Nesse sentido, levar em conta particularidades da escola, região e participação dos atores escolares é fundamental.

Portanto a avaliação institucional é necessária, dando voz aos alunos, professores, funcionários e comunidade local. A avaliação do sistema como um todo é necessária também, porém em articulação com a avaliação institucional que converge tanto avaliações dos alunos pelos professores, como avaliação externa, realizada pelo sistema. Dessa forma:

A avaliação em larga escala de redes de ensino precisa ser articulada com a avaliação institucional e de sala de aula. Nossa opinião é que a avaliação de sistema é um instrumento importante para monitoramento das políticas públicas e seus resultados devem ser encaminhados, como subsídio, à escola para que, dentro de um processo de avaliação institucional, ela possa usar estes dados, validá-los e encontrar formas de melhoria. A avaliação institucional fará a mediação e dará, então, subsídios para avaliação de sala de aula, conduzida pelo professor. Entretanto, sem criar este mecanismo de mediação, o simples envio ou a disponibilização de dados em um site ou relatório não encontrará um mecanismo seguro de reflexão sobre estes. Os dados podem até ter legitimidade técnica, mas lhes faltará legitimidade política (FREITAS, 2007, p.979).

Em consonância ao pensamento de Freitas (2007), Minayo (2005) também defende uma avaliação que vá além, que inclua dados quantitativos e qualitativos, que para ela são de extrema necessidade para averiguar com maior precisão as condições e questões das políticas sociais, como a educação. A autora defende uma “Avaliação por triangulação de métodos”, onde ela explica ser como a

[...] expressão de uma dinâmica de investigação e de trabalho que integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os autores diferenciados constroem sobre todo o projeto: seu desenvolvimento, as relações hierárquicas e técnicas, fazendo dele um construto.

Tendo em vista as várias críticas feitas às políticas de avaliação da educação e a necessária construção de uma educação de qualidade, é de grande importância ampliar os debates sobre a avaliação da política educacional. Como já foi ressaltado anteriormente, uma boa avaliação educacional serve de base para uma maior e melhor intervenção das políticas sociais, proporcionando empoderamento dos indivíduos e subsídios para exigir do Estado os direitos previstos em lei, construindo e garantindo uma política educacional de excelência.

Dessa forma, partindo da premissa da necessidade de envolver os principais atores do meio educacional no debate sobre a principal política de avaliação da qualidade do ensino, esta pesquisa buscou analisar quais seriam as opiniões e percepções dos professores sobre o IDEB. Na opinião deles, o indicador seria um instrumento confiável no diagnóstico da qualidade da educação? Quais os pensamentos e discursos dos profissionais da educação sobre a forma como se vem avaliando a educação básica? Eles sugerem mudanças? Se sim, quais seriam?

Com o intuito de responder a essas e outras perguntas a cerca da visão dos professores sobre o IDEB, foram propostas à aplicação de 220 questionários e à realização de 11 entrevistas semiestruturadas aos professores de sete escolas estaduais de Campos dos Goytacazes/RJ, cujos resultados serão analisados no próximo capítulo.

3 POLITICA DE AVALIAÇÃO NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ: O QUE OS PROFESSORES TEM A DIZER?

3.1 Caminhos Metodológicos

A presente pesquisa teve como característica a interdisciplinaridade⁸ e utilizou o método da triangulação, que é a articulação de abordagens quantitativas e qualitativas, sendo as duas consideradas complementares. Nesse sentido, a pesquisa se desenvolveu em quatro fases.

A primeira fase mapeou e identificou sete escolas do município de Campos dos Goytacazes/RJ. Na escolha das escolas para participar da pesquisa, utilizou-se como critério escolas estaduais com ensino médio regular, assentadas no perímetro urbano, no bairro Centro ou próximo a ele. Foram escolhidas as seguintes escolas⁹: Colégio Estadual Benta Pereira; Colégio Estadual General Dutra; Colégio Estadual José do Patrocínio; Colégio Estadual Nilo Peçanha; Colégio Estadual Visconde do Rio Branco; Colégio Quinze de Novembro; e Liceu das Humanidades de Campos (ver figura 2).

Na segunda fase aplicou-se 220 questionários de perguntas fechadas aos professores que ministram aulas no ensino médio. Como eles trabalham no último ciclo da educação básica, lecionando para alunos mais maduros e com a formação básica quase concluída, acredita-se que tais entrevistados possam contribuir de forma mais completa para a pesquisa¹⁰. Os questionários aplicados foram padronizados e iguais, pois o objetivo foi obter respostas às mesmas perguntas, para que sejam comparadas. O questionário foi composto de dois eixos: Prova Brasil e Fluxo Escolar.

⁸ A interdisciplinaridade é o encontro de disciplinas que apresentam lógicas diferentes, na busca do equilíbrio e um constructo coletivo (LEIS, 2005). Portanto, essa pesquisa se mostra interdisciplinar, haja vista que a autora da presente dissertação tem formação em Serviço Social, e o orientador em Economia.

⁹ Nilo Peçanha, Liceu e XV de Novembro estão estabelecidos no bairro Centro; José do Patrocínio no Parque Leopoldina; Visconde do Rio Branco na Lapa; Benta Pereira no bairro Jardim Carioca; e General Dutra no Parque Fundão.

¹⁰ A educação básica compreende a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Colégio Estadual Nilo Peçanha



Liceu das Humanidades de Campos



Colégio Estadual Visconde do Rio Branco



Centro Escolar José do Patrocínio



Escola Estadual General Dutra



Colégio Estadual Quinze de Novembro



Colégio Estadual Benta Pereira



Figura 2 – Escolas Estaduais de Campos dos Goytacazes participantes da pesquisa.
Fonte: Arquivo Pessoal, oriundo da pesquisa de campo.

A Prova Brasil e o Fluxo Escolar, como relatado no capítulo anterior, são os dois eixos utilizados pelo INEP para formar o IDEB. No primeiro eixo, o questionário contemplou perguntas em relação à seriedade dos alunos ao realizarem a prova, o incentivo e preparação por parte do governo para utilização do instrumento (Prova Brasil/SAEB) pelos professores e alunos, e à credibilidade que os professores dão à prova.

No eixo Fluxo Escolar, o questionário abrangeu perguntas sobre: política de reforço escolar, recuperação paralela e dependência, com o intuito de compreender se esses mecanismos vêm colaborando para a melhoria da qualidade da educação ou se vem somente contribuindo para que o professor reprove menos alunos, sem que haja uma melhoria do aprendizado escolar; e se a política de bonificação por desempenho no IDEB tem contribuído para a melhoria da qualidade do ensino ou para a redução da taxa de reprovação. A aplicação do questionário teve nível de confiança de 90% e com erro amostral de 5%. O total de professores que trabalham no Ensino Médio no município de Campos dos Goytacazes/RJ na rede estadual é 1029 profissionais.

A terceira fase foi de entrevistas semiestruturadas com os professores das escolas, onde se utilizou de amostragem não probabilística por conveniência. Todas as entrevistas semiestruturadas foram padronizadas, pois era necessário analisar e comparar respostas, oriundas das mesmas perguntas. As entrevistas foram organizadas em dois eixos: credibilidade em relação ao IDEB; e sugestões de mudanças e melhorias. Foram entrevistados 11 (onze) professores.

Tanto as aplicações dos questionários quanto a realização das entrevistas ocorreram com os docentes que se encontravam nas salas de professores das escolas durante os intervalos das aulas.

A quarta fase da pesquisa foi de tabulação, classificação e análise dos dados, através de “uma leitura exaustiva e repetida do texto” de maneira a criar “interrogações para identificarmos o que surge de relevante”, com o objetivo de impregnar e interpretar os dados coletados em articulação com a teoria sobre o tema (MINAYO, 1993, p.235). No transcorrer de toda pesquisa, foi realizada ainda uma avaliação sistemática de todo processo de trabalho, da pesquisa de campo às estimativas dos dados. Foram realizados pré-testes dos instrumentos de coleta de dados e conferidos sistematicamente os resultados obtidos. Também se utilizou do diário de campo com objetivo de anotar percepções e questões de ordem subjetiva.

Os questionários foram aplicados de novembro de 2013 a setembro de 2014, com pausa nos meses de dezembro de 2013 a fevereiro de 2014, e de junho de a julho de 2014, em função das últimas provas semestrais e das férias escolares, que reduzem significativamente o número de docentes nas salas de professores. As entrevistas semiestruturadas ocorreram de setembro a novembro de 2014. Os dados do questionário foram processados no SPSS e as entrevistas passaram pela análise de conteúdo¹¹.

3.2 “A escola virou uma empresa”: percepções dos professores da rede estadual de Campos dos Goytacazes/RJ em relação ao IDEB

3.2.1 Prova Brasil: uma análise sobre a matriz de referência de avaliação do desempenho escolar

A Prova Brasil, como já ressaltado anteriormente, é um dos instrumentos que compõem o IDEB. É uma prova padronizada e organizada pelo INEP que visa diagnosticar a qualidade do ensino. Nesse sentido, as perguntas do questionário referentes ao eixo Prova Brasil interrogou aos professores sobre a seriedade, incentivos e credibilidade que eles atribuem ao instrumento.

A primeira pergunta do questionário sobre a Prova Brasil é se existe alguma política do governo do estado que estimula o aluno a se preparar para a avaliação. O resultado é que 76% dos entrevistados disseram que não, enquanto apenas 24% disseram que sim (ver figura 3). Quando perguntados se a escola busca incentivar os alunos alcançarem bons resultados na prova, a proporção dos que disseram sim cai para 49,3% e dos que responderam não sobe para 50,7% (ver figura 3)

A maioria dos professores assinala que não há política de estímulo ao aluno para se preparar para a prova, nem por parte do Estado e nem pela escola, porém em relação à escola há quase um empate entre os que disseram que existe e os que afirmaram não existir. Embora as escolas tenham empenhado alguns esforços para incentivar o melhor desempenho dos alunos, quase a totalidade dos professores,

¹¹ Técnica que propicia a quantificação do conteúdo manifesto dos discursos proferidos pelas entrevistas. Assim através da interpretação e impregnação das comunicações, é possível codificar e então quantificar (BARDIN, 1977). A partir desse instrumento foi possível categorizar e medir a frequência das comunicações feitas pelos professores.

95,5%, considera que a maioria dos estudantes não realiza a Prova Brasil com seriedade e dedicação (ver figura 3).

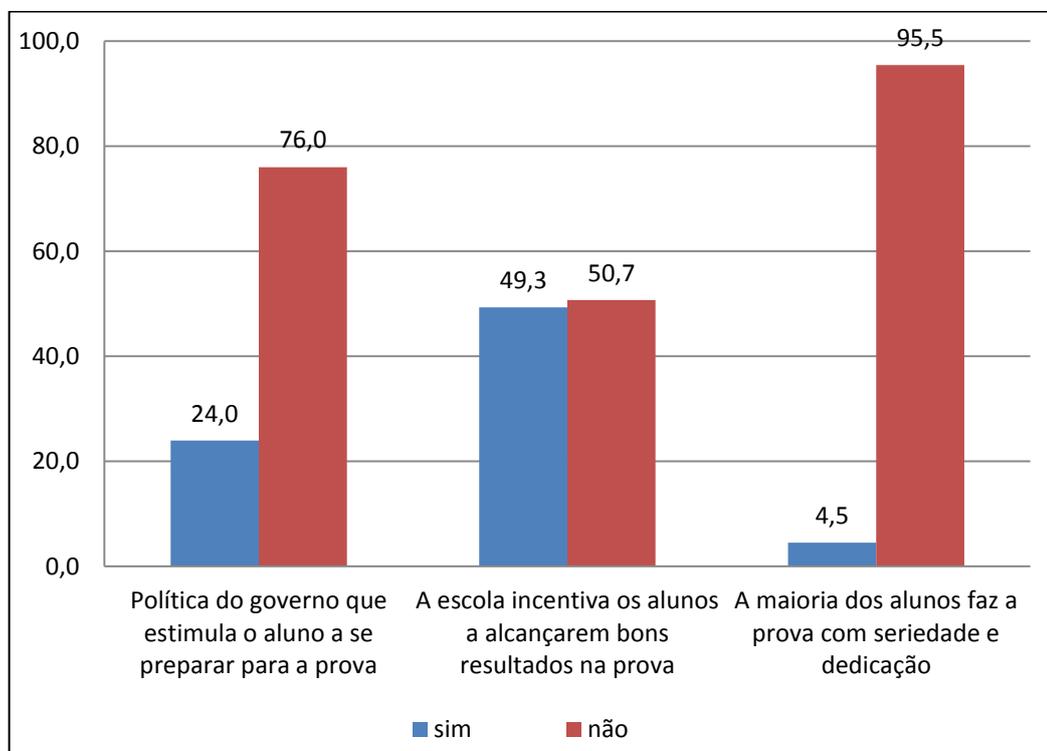


Figura 3 - Opinião dos professores sobre o estímulo, incentivos e seriedade na realização da Prova Brasil. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.

Fonte: Elaboração da autora com colaboração do grupo de pesquisa OBEDUC.

A falta de estímulo dos alunos em fazer a Prova Brasil foi constantemente criticada nas entrevistas semiestruturadas, como pode ser observado a seguir:

Tem criança que chega aqui e chuta tudo. Eles não fazem a prova, entendeu?! Só se o professor virar e falar que vai dar ponto corrigindo a prova. Se o professor falar que vai corrigir, eles até fazem, mas se o professor não for dar ponto, eles não fazem. Eles vem aqui chutam tudo e vão embora (N.L, Setembro, 2014).

[...] o aluno na maioria das vezes faz por fazer, nem lê, só marca (N.D, Setembro, 2014).

Além da falta de uma política de estímulo para o aluno obter um bom resultado na Prova Brasil, alguns professores reclamaram até mesmo da falta de diálogo e explicação por parte do governo sobre as políticas de avaliação e seus

instrumentos. Para eles, a principal informação dada pelo governo é a política de bônus salarial para os professores de escolas com melhores IDEB.

A verdade que não entendemos muito bem como é feita essa contagem que dá a nota do IDEB. Não há diálogo com a gente que está aqui na escola. A única coisa que sabemos que essas notas que os alunos tiram na Prova Brasil influenciam nos nossos salários. Quando a escola vai bem, tem bônus, quando não vai, não ganhamos (V.R, Novembro, 2014).

A partir de alguns entrevistados que derem informações semelhantes a esta, pôde se observar um forte motivo pelo qual a escola incentiva os alunos a obterem um bom desempenho na Prova Brasil: a política de bônus salarial. O Estado do Rio de Janeiro publicou a implementação do IDERJ por meio do Diário Oficial do estado, no dia 07 de Janeiro de 2011, com vistas a melhorar a qualidade da educação das escolas estaduais do Rio de Janeiro, auxiliando a obtenção da meta do estado perante o IDEB nacional. E no dia 4 de Fevereiro foi instituída, pela Resolução Nº4669, a Bonificação¹² por resultados, medida que confere bônus aos servidores das escolas que cumprem as metas do IDERJ. Dessa forma, os professores, ainda que com dúvidas sobre a organização da avaliação, sabem que o bom ou mau desempenho na prova tem efeito em seu salário.

Os professores entrevistados foram então questionados se existe algum tipo de capacitação para aplicação da Prova Brasil, sendo que 90% responderam “não”, e apenas 10% “sim”. Essa falta de capacitação, também foi percebida durante as entrevistas, pois muitos professores declararam não terem domínio sobre as avaliações e o IDEB, e se sentirem confusos. Eles relataram que percebem que o sistema educacional mudou, e que estão pressionados a atingir metas, porém afirmam não serem preparados para tal.

[...] não nos treinam para tal, é tudo de qualquer maneira, fica todo mundo perdido (J.A, Outubro, 2014).

¹² **Art. 2º** Fica instituída, nos termos deste Decreto, Bonificação por Resultados a ser paga aos servidores públicos efetivos da Secretaria de Estado de Educação -SEEDUC em exercício nas Regionais Pedagógicas, Regionais Administrativas e Unidades de Ensino de Educação Básica de Ensino Fundamental e Médio, Ensino Médio Integrado à Educação Técnica de Nível Médio e Educação de Jovens e Adultos, decorrente do cumprimento de metas previamente estabelecidas, visando à melhoria e ao aprimoramento da qualidade do ensino público (RIO DE JANEIRO, 2011).

A gente não entende como é feita essa avaliação, né?! A gente vê escolas muito parecidas, com problemas iguais, e notas diferentes, umas com notas altas, outras baixas, e sinceramente não vejo diferença entre elas! É uma avaliação que eu não entendo! Às vezes nós professores até perguntamos com professores de outras escolas, que obtiveram notas melhores, diferentes, pra trocar experiências mesmo, e eles também não sabem porque que melhorou, porque que ganham mais (V.R, Novembro, 2014).

Souza e Fascaroli (2012), no trabalho “O uso dos Resultados da Prova Brasil na Gestão do Sistema Público de Ensino Fundamental de João Pessoa”, pela Universidade Federal da Paraíba, também chegaram à conclusão de que há uma necessidade de maior clareza sobre o uso da Prova Brasil como instrumento de avaliação da qualidade da educação básica. Foi percebido que há alguns programas de inclusão e capacitação dos professores pela Secretaria de Educação Estadual da Paraíba, mas esses programas ainda eles se mostram vagos e deficitários, não atendendo as necessidades dos professores para melhor exporem e incentivarem a realização da Prova Brasil.

O Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária lançou, em 2007, um livro sobre o resultado de um estudo em duas escolas públicas de São Paulo, que tinha como objetivo entender a Prova Brasil na visão dos educadores. Uma das questões que foram explicitadas no estudo foi a reclamação da falta de comunicação entre as escolas e os organizadores das avaliações: os gestores das secretarias nacional, estaduais e municipais de educação. Os professores entrevistados relataram que não há capacitação e são escassas as divulgações sobre a aplicação das provas, ficando os profissionais despreparados e sendo informados de última hora, o que os deixa apreensivos.

O questionário também pediu para os professores classificarem a seriedade e dedicação dos alunos na realização da prova como baixa, média e alta. As proporções foram, respectivamente, 76,2%, 22,1% e 1,7%, o que confirma os outros dados sobre o pouco estímulo dos alunos na realização da Prova Brasil (ver figura 4).

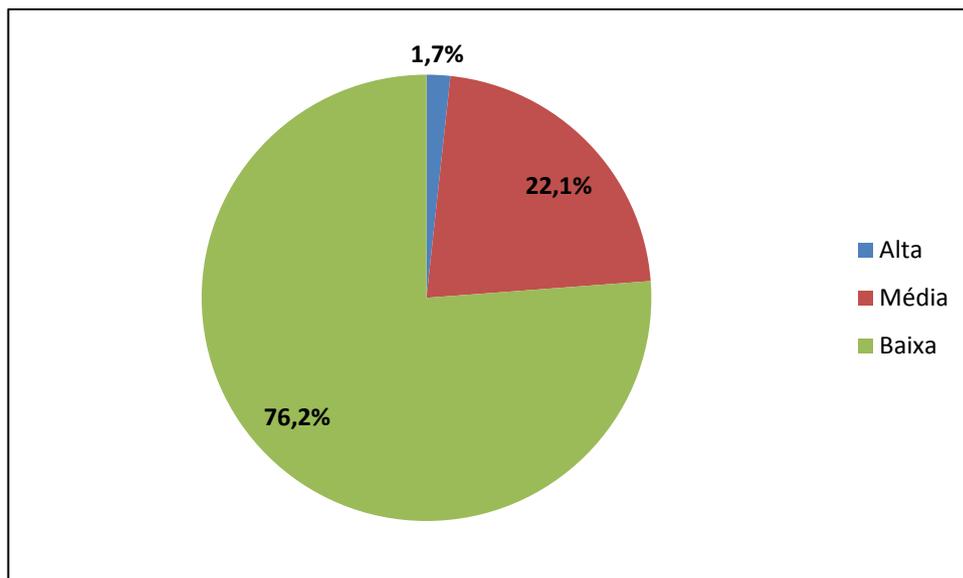


Figura 4 - A seriedade e dedicação dos alunos na realização da Prova Brasil na visão dos professores. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.

Fonte: Elaboração da autora com participação do grupo de pesquisa OBEDUC

Araújo (2014) entrevistou professores de quatro escolas de Brasília. Uma das críticas apontadas em relação à prova padronizada do INEP se refere à baixa dedicação dos alunos na realização do teste, pois muitos apenas “chutam” as alternativas, comprometendo a confiabilidade do diagnóstico da qualidade da educação básica.

O resultado do descaso em que os alunos fazem a Prova Brasil contribui para que a grande maioria dos entrevistados, cerca de 76,8%, não considere o resultado da Prova Brasil um bom indicador para medir a qualidade da educação (ver figura 5). Nas entrevistas semiestruturadas, por sua vez, nove dos onze professores entrevistados explicitaram que o instrumento da Prova Brasil é falho, não reproduzindo diagnóstico fiel da situação das escolas. Os professores não veem grandes diferenças na qualidade do ensino das escolas com baixo e alto desempenho no IDEB. Alguns chegam a afirmar que essa é até a opinião de professores que ganham bônus por sua escola ter obtido um bom desempenho no índice.

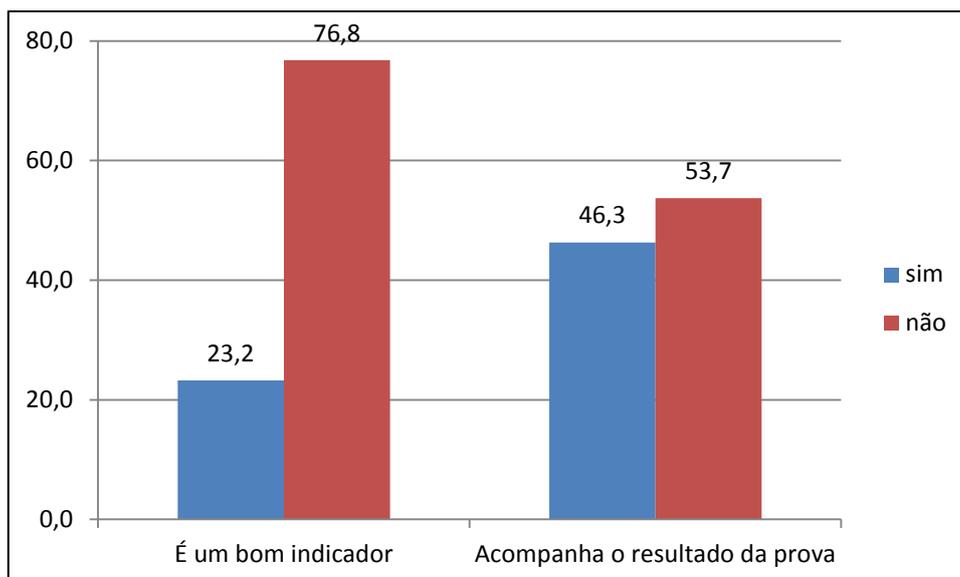


Figura 5 - Opinião dos professores sobre a qualidade da Prova Brasil como indicador e se eles acompanham o resultado da sua escola no exame. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.

Fonte: Elaboração da autora com o Grupo de Pesquisa OBEDUC.

Alguns trechos das entrevistas semiestruturadas mostram claramente a descrença dos professores no resultado da Prova Brasil como indicador de qualidade do ensino das escolas. Para a maioria deles, não há diferenças entre as instituições com baixo e alto desempenho no IDEB:

A gente não entende como é feita essa avaliação, né?! A gente vê escolas muito parecidas, com problemas iguais, e notas diferentes, umas com notas altas, outras baixas, e sinceramente não vejo diferença entre elas! É uma avaliação que eu não entendo! As vezes nós professores até perguntamos a professores de outras escolas, que obtiveram notas melhores, diferentes, pra trocar experiências, e eles também não sabem porque que melhorou, porque que ganham mais. [...] É como falei, a gente não sabe como é feita essa avaliação, detalhadamente! Eu não acredito nessas notas do IDEB não (V.R, Novembro, 2014).

aaah, ai, ai não... fiel não! Nós acatamos, nós entendemos, mas fiel não, porque cada escola tem sua realidade, cada escola tem a sua clientela diferenciada, né, então não é fiel não, porque eles comparam realidades distintas, sem leva-las em consideração (N.C, Setembro, 2014).

É um pouco ilusória essa avaliação, porque não leva em conta as especificidades e diferenças de cada escola (N.B, Setembro, 2014).

Nas entrevistas semiestruturadas, o fato de a avaliação não levar em conta aspectos geográficos, culturais e contextuais de cada escola foi uma das grandes

reclamações feitas pelos professores. A maioria dos entrevistados relatou que é inviável avaliar todas as escolas do país seguindo o mesmo critério, como se elas fossem iguais. Na opinião deles isso compromete a validade e confiabilidade dos resultados da Prova Brasil e, conseqüentemente, do IDEB.

Não acredito que seja fiel, justamente por causa das diferenças que não são levadas em conta! O fato do IDEB ser somente quantitativo, números acho ruim, porque ele aponta mas não explica (J.P, Outubro, 2014).

O IDEB não é fiel, porque os critérios que eles usam pra avaliar são falhos, a gente tá dentro de uma escola a gente vê (B.P, Outubro, 2014).

A gente não sabe como é feita essa avaliação, detalhadamente. Eu não acredito nessas notas do IDEB não (V.R, Novembro, 2014).

Apesar da pouca credibilidade no instrumento de avaliação, 46,3% dos professores entrevistados disseram que acompanham o resultado da Prova Brasil. Tal comportamento é justificado, em grande medida, por dois fatores. O primeiro é a política de bonificação salarial para os professores de escolas com melhores IDEB, conforme já ressaltado anteriormente. O segundo é que, mesmo não confiando no indicador de qualidade, os docentes se sentem mal com o baixo desempenho de sua escola no IDEB:

A forma como está é uma loucura e busca por metas, mas ninguém sabe como agir. Tá todo mundo perdido, mas sendo cobrado. Apesar de saber que o IDEB não traz o real, tenho vergonha de estar em uma escola em último lugar. Isso acaba com a autoestima do professor (J.A, Outubro, 2014).

O discurso anterior evidencia o que Parente (2012) relata sobre a Prova Brasil e o IDEB. O autor alerta que o processo de avaliação, ao responsabilizar a escola e professores, acaba ocasionando sua culpabilização e frustração. Há um sentimento de culpa e decepção quando não se alcança as metas nas avaliações. Mesmo não acreditando nos indicadores de qualidade do ensino, muitos se sentem preocupados com as notas e acabam acompanhando os resultados de sua escola na Prova Brasil.

Como já observado no capítulo anterior, Parente (2012) relata que as avaliações em larga escala vêm ancoradas no modelo gerencialista e performático com forte influência na política educacional brasileira desde os anos 1990. A avaliação responsabiliza diretamente e quase unicamente escolas e professores, o que foi confirmado e reiterado nas entrevistas:

[...] as avaliações só vem sobrecarregando e responsabilizando os professores, principalmente os gestores que tem que responder, bater as metas, porque se não bater a meta em dois anos, tem que trocar a diretoria. E o governo mesmo não se inclui da responsabilidade da educação, fica tudo sobre as nossas costas (J.A, Outubro, 2014).

Durante as entrevistas semiestruturadas, os professores confirmaram a carga de responsabilidade que vem caindo sobre eles em relação aos resultados do IDEB. E reiterando a isenção do governo nas responsabilidades escolares, que propicia um clima empresarial nas instituições. Mas afirmam que essa nova forma de administrar a escola (modelo empresarial) não é repassado e explicado aos professores de maneira clara. O clima é de grandes dúvidas, questionamentos, inseguranças e frustrações entre os professores.

A escola virou uma empresa, mas também não nos treinam para tal, é tudo de qualquer maneira, fica todo mundo perdido (J.A, Outubro, 2014).

Em suma, a partir dos dados expostos fica claro que os professores estão insatisfeitos e descrentes com a avaliação da Prova Brasil, um dos dois eixos do IDEB. Os professores se sentem perdidos em relação ao processo de avaliação e não confiam no instrumento como forma de aferir a qualidade educacional. Para os mesmos, a falta de debate com atores escolares (professores e alunos) sobre o novo modelo de gestão da educação ocasiona a falta de compromisso dos alunos em realizar a prova, não veiculando resultados reais de desempenho dos alunos.

Os professores se sentem angustiados e pressionados, haja vista que não confiam e não acreditam no instrumento, porém o resultado positivo e negativo tem consequências diretas em seus salários. Eles também criticam demasiadamente a falta de critérios na comparação das escolas e a imposição de um currículo mínimo para a realização da prova que nem sempre vem de encontro com os anseios e

aspirações da comunidade escolar. Reclamam nas entrevistas pela pouca valorização da profissão, na qual eles contam com precária estrutura interna tanto de ordem física quanto humana, para realizar um bom trabalho na escola, mas ainda assim são a todo tempo cobrados e responsabilizados.

As análises realizadas até aqui vem de encontro com o que Freitas (2007) e Parente (2012) afirmam sobre a aplicabilidade dessas avaliações, que na opinião deles é problemática, pois é deslocada da realidade local e só busca resultados numéricos cuja função é responsabilizar a direção das escolas e professores, eximindo do Estado o dever de oportunizar educação de qualidade para todos.

3.2.2 O Fluxo Escolar e formas exitosas de avaliação educacional na ótica dos professores

O fluxo escolar é o segundo eixo que compõem o IDEB. Ele agrega informações referentes à aprovação, repetência e evasão, coletadas pelo Censo Escolar. Quanto maior o fluxo, maior tende a ser o IDEB. Sobre esses aspectos, o questionário aplicado aos professores contemplou perguntas sobre a existência de programas efetivos de reforço escolar¹³, aprovação automática, dependência¹⁴ e impacto da política de bonificação salarial por resultado da escola no IDEB.

As primeiras perguntas sobre fluxo escolar foram para observar se há uma política do governo do estado, ou mesmo da escola, para reduzir a repetência e a evasão por meio do reforço escolar. A ideia é analisar até que ponto há iniciativas de melhorar o fluxo escolar por meio da melhoria da qualidade do ensino e não por meio do estímulo a uma aprovação automática do aluno pelo professor. O resultado mostra que 79,7% dos entrevistados afirmam existir algum tipo de política de reforço escolar do governo do estado, porém apenas 31,4% declaram que ela funciona bem na escola (ver tabela 1).

¹³ Que proporciona fora do horário tradicional das aulas ajuda para assimilação dos conteúdos passados, tentando diminuir as dificuldades de aprendizado dos alunos. Dessa forma, teria como consequência melhor apreensão de conteúdos pelos alunos e menor número de repetências.

¹⁴ Mecanismo que possibilita a aprovação de alunos que não conseguiram notas suficientes para aprovação nas matérias. Os alunos continuam o percurso escolar normal, porém cumprindo disciplinas de anos anteriores que não conseguiram aprovação (em outro horário).

Tabela 1- A existência e a qualidade da política de reforço escolar. Campos do Goytacazes/RJ, 2015.

Estatística		Existe uma política de reforço escolar do governo		
		Sim	Não	Total
Funciona bem na escola	Sim	29,6%	1,9%	31,4%
	Não	49,2%	12,4%	61,6%
	Não existe	0,9%	6,0%	7,0%
	Total	79,7%	20,3%	100,0%

Fonte: Elaboração da autora com a colaboração do Grupo de Pesquisa OBEDUC.

Quanto à política de reforço escolar na escola que o entrevistado trabalha, 61,6% afirmam que ela existe só que não funciona bem e 7,0% disseram que ela não existe na escola. Durante a aplicação dos questionários e nas entrevistas, foram observados diversos discursos de professores descontentes em relação ao reforço escolar em sua escola:

Reforço Escolar? Existe nada, o que existe é mais trabalho pra gente sem a menor estrutura. A escola fica querendo que tenha reforço escolar pra atingir as tais metas. Mas olha só... Temos que trabalhar outro turno sem recebermos mais, é só sobrecarga de trabalho, não organizam nada direito, e não temos tempo para fazer algo que nos dá orgulho! Quase nenhum aluno vem, ou frequenta (G.D, Novembro, 2014).

Não há nenhum incentivo, nem de ordem física, psicológica, financeira para que ocorra de fato um reforço escolar. Os alunos não tem interesse também, e temos que trabalhar mais continuando recebendo o mesmo baixo salário de sempre (L.A, Setembro, 2014).

A gente até tenta, mas funcionar da real maneira que deveria ser não temos muito pouco tempo e muito trabalho acumulado, é frustrante (J.A, Outubro, 2014).

Nota-se que os esforços do governo para melhorar o IDEB por meio de uma política de reforço escolar que estimule o fluxo não tem sido suficiente. O questionário então procurou investigar até que ponto o estado poderia estar estimulando o fluxo escolar por meio de medidas que forcem o professor a aumentar a aprovação nas disciplinas afrouxando os critérios de avaliação ou, em outras palavras, facilitando para que mais alunos sejam aprovados.

Do total de entrevistados, 67,5% disseram que o governo do estado tem criado mecanismos que dificultam o trabalho do professor que reprova mais, ao passo que 32,5% responderam que isso não está acontecendo (ver Figura 6).

Também foi perguntado aos entrevistados se a recuperação paralela vem dificultando o trabalho do professor que reprova mais: 59,4% afirmaram que sim, e 40,6% responderam não (ver Figura 6). Os discursos, nas entrevistas semiestruturadas, demonstram que os professores são pressionados a dar tantas avaliações aos alunos com baixo desempenho que eles se sentem forçados a aprovar para evitar a carga excessiva de trabalho originada pelas avaliações extras:

Acho que a gente vive mais em um teatro da educação. Tanto que é igual a recuperação, tem que ter a dependência, tantas provas até ele aprovar... Eu olho pra cara da diretora e digo assim, poxa, então eu vou fazer uma bem idiota, porque se não eu vou ter que fazer 100 até ele passar. Se eu só posso parar na hora que ele passar... Então você tá me dizendo pra passar ele, é irreal o mundo da gente (N.D, Setembro, 2014).

Segundo a Câmara Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Educação (2013), a recuperação paralela deve acontecer prioritariamente em horários alternados com o turno regular e em todo o ano escolar. Para cada tipo de avaliação, deve ocorrer outra avaliação paralela que contribua para o “rompimento com a ultrapassada ‘cultura de reprovação’”, como diz no documento (MEC, 2013, p. 2). Nesse sentido, aumenta-se a carga de trabalho do professor, porém sem qualquer contrapartida financeira no salário por essas horas adicionais de trabalho.

A maior queixa, no entanto, foi em relação à dependência, na qual os professores são responsáveis por acompanhar e avaliar um grupo de alunos reprovados em sua disciplina no ano anterior, sem que haja qualquer tipo de remuneração. Quase 75,0% dos entrevistados consideram que a dependência é uma punição para o professor que reprova mais, e 64,2% (ver Figura 6) disseram que a falta de remuneração para tal serviço estimula o professor a reprovar menos.

O aumento da carga de trabalho do professor, sem qualquer remuneração, mantém seu rendimento baixo, tal como é defendido pelo Banco Mundial. O banco atrela qualidade educativa ao aumento de investimento nas bibliotecas, no aumento do tempo de instrução e tarefas de casa, e assinala como menos importante o tamanho da classe e o salário do professor (TORRES;CORULLÓN, 2009).

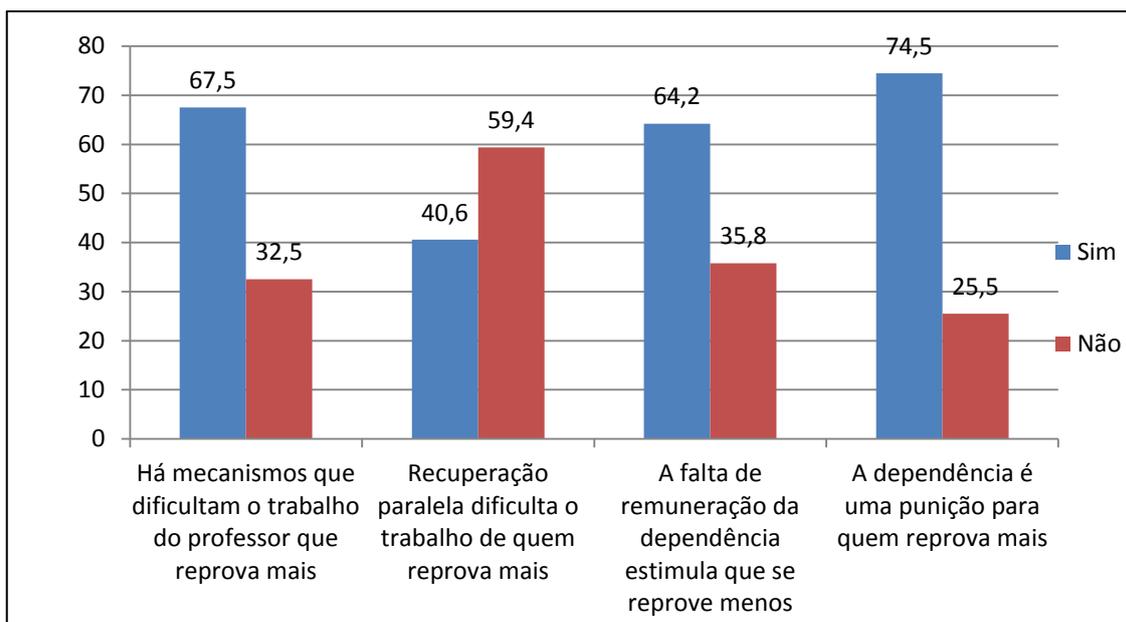


Figura 6 - Recuperação Paralela e Dependência sob a ótica dos professores. Campos dos Goytacazes/RJ

Fonte: Elaboração da autora com participação do grupo de pesquisa OBEDUC.

Durante as entrevistas semiestruturadas, os professores teceram críticas à recuperação paralela, mas principalmente à dependência escolar:

[...] a gente tem que fazer recuperação paralela, que até que é boa né?! Porque o aluno tem a oportunidade de melhorar, porque às vezes ele não conseguiu naquele dia, não tava bem. Mas o que eu não concordo é com a dependência, porque na verdade não funciona, porque o aluno escolhe a matéria que ele quer perder, que ele quer ficar em dependência, e por quê? Ah porque é fácil de passar, no final o professor tem que passar e isso vem frustrando o professor e desmotivando, porque como o aluno tem muita chance ele vai deixando. Aí faz um trabalhinho, uma prova bem fácil. [...] Nós professores somos obrigados aprovar mesmo que o aluno não saiba nada, se não a gente que fica mal, que é punido! Aí o resultado é isso que a gente vê, aluno que cada vez lê e escreve pior, faz conta pior, por causa da recuperação paralela, da dependência, várias chances. Aí fala que a educação está boa, que o ensino está bom porque quase não há reprovação. Mas como que é feito isso? Através de várias chances, e praticamente a gente é obrigado a passar o aluno (V.R, Novembro, 2014).

Tem é que aprovar, não importa como, se você tenta passar pra frente só quem realmente tem condições de seguir nas séries adiante, você é mal visto. Não importa se o professor ensina direito, se o aluno aprendeu o que tem que fazer é aprovar e melhorar o fluxo (N.B, Setembro, 2014).

A melhoria de verdade da educação é algo que está muito distante. O sistema só vem desestimulando o trabalho da gente (G.D, Novembro, 2014).

No Estado do Rio de Janeiro foi publicado o “Manual de Orientações para Operacionalização da Portaria SEEDUC/SUGEN Nº316/2012¹⁵”. Ele deixa clara a necessidade de progressão parcial, pela explicitação do Artigo 13¹⁶, que confirma o discurso dos professores sobre o estímulo a se facilitar a aprovação do aluno, utilizando mecanismos como recuperação paralela e dependência. A cartilha traz uma série de orientações sobre como proceder e realizar a dependência e a recuperação paralela.

Os professores percebem como problemático o sistema que é incitado pelo governo nas escolas. A baixa remuneração e o excesso de trabalho que o governo delega para os professores são vistos como punição para o profissional, que acaba seguindo o sistema. Na opinião dos profissionais, há o incentivo da aprovação do aluno a qualquer modo, sem a real apreensão de conteúdos e melhoria educacional, porque o mais importante para o governo é o aumento numérico do IDEB.

A percepção dos professores é consonante com a análise de Freitas (2007), que explica que a configuração do IDEB fomenta o aumento do fluxo sem que haja necessariamente o desenvolvimento do aprendizado escolar. O autor afirma que “a mera passagem no tempo não ensina ninguém, a menos que seja feito algo nesta direção”. Para Freitas (2007), projetos que realmente propiciem a melhoria da qualidade da educação a todos são caros e necessitam de investimentos.

Assim, entre os professores entrevistados é notório o anseio por maior investimento tanto na infraestrutura escolar quanto na formação pedagógica do corpo docente, para que haja diminuição da reprovação com a real melhoria do aprendizado dos alunos, como pode ser observado nas falas dos entrevistados:

Acho que ao invés de ficar gastando tanto com o IDEB, deveria estar investindo no professor, que é o caminho pra melhora. Não é educando que você melhora?! Então é o IDEB que vai melhorar? Quanto se gasta com isso?! Tem que avaliar tem, mas avaliou uma vez vamos colocar em prática o que observou pra poder melhorar (N.D, Setembro, 2014).

¹⁵ Altera e estabelece normas de avaliação do desempenho escolar no estado do Rio de Janeiro.

¹⁶ O Art. 13, a progressão parcial, processo previsto no Projeto Político-Pedagógico, trata da ação orientada com o objetivo de promover nova oportunidade de aquisição de conhecimentos e construção de competências e habilidades, devendo ser oferecida obrigatoriamente pela unidade escolar sob a forma de matrícula com dependência (Rio de Janeiro, 2012).

Acredito que tem que dar meios para que as coisas funcionem direito, como investir em formação e capacitação de nós professores, melhorar também o nosso salário, pois geralmente temos que trabalhar em mais de uma escola em variados turnos para conseguir sustentar nossa família. Só que aí a gente acaba falhando. É muita atribuição. Tenho me sentido bem cansada (B.P, Outubro, 2014).

Não há interesse em relação à melhoria das escolas. Não se investe em professor! Eu não tenho motivação mais. (G.D, Novembro, 2014).

Paparelli (2009) trabalhou com professores da rede básica tendo o objetivo de analisar os desgastes e doenças profissionais. Observou que programas como dependência e recuperação paralela contribuem para aumentar a angústia e frustração no trabalho do professor, haja a vista a baixa autonomia e incentivo no trabalho, para ter de obedecer a ordem da aprovação dos alunos, independente como for. Assim, o estudo de Paparelli (2009) também se articula com a percepção dos professores desse trabalho.

O último tema abordado no questionário foi sobre a política de bonificação salarial aos professores pelo resultado de sua escola no IDEB. Inicialmente foi perguntado aos professores se essa política de bonificação tem contribuído para a melhoria da qualidade do ensino: 81,1% disseram que “não”, e apenas 18,9% responderam “sim”. Por fim, foi questionado se a bonificação tem contribuído para o professor reprovar menos: 52,4% disseram “sim” e 47,6% responderam “não” (ver figura 7).

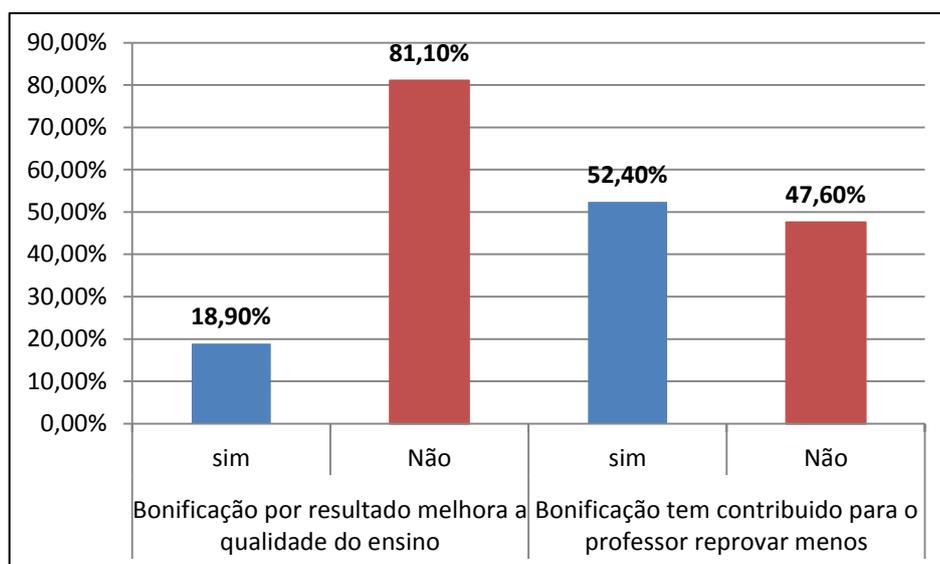


Figura 7 – A política de bonificação salarial por desempenho da escola no IDEB. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.

Fonte: Elaboração da autora, com colaboração do Grupo de Pesquisa OBEDUC.

Como já relatado anteriormente, a política de bonificação salarial é administrada pelo governo do estado com vistas à melhorar o desempenho das escolas no IDEB. No Rio de Janeiro, a política de bonificação teve início antes mesmo do IDEB, no ano de 2001, como auxílio para a melhoria do desempenho das escolas no SAEB, mas é apenas, em 2011, que ela é estabelecida e reforçada para as escolas que cumprirem as metas do IDEB/IDERJ. A bonificação salarial, também conhecida como política de alto impacto (*high-stake*), é um tipo de *accountability*¹⁷ e tem origem na gestão americana da educação.

Nas entrevistas semiestruturadas, os professores frequentemente se mostram descontentes com a política de bonificação salarial, pois acreditam que toda responsabilidade sobre os sucessos e fracassos da educação recaem sobre a categoria, isentando o Estado de suas responsabilidades. Ela também estaria contribuindo para o acirramento da disputa entre as escolas e professores, o que pode gerar manipulação e fraudes nos dados, pela necessidade de atingir as metas do índice, como pode ser observado nas declarações a seguir:

[...] o nosso salário não pode depender dessas provas porque tem pessoas que acabam fazendo coisas que não são muito corretas, entendeu? Eu sei de pessoas que não fazem coisas corretas na escola, só por conta do dinheiro! Não é pra melhorar o aluno, é só pra ela ganhar o dinheiro... Trabalhei em uma escola que a diretora apanhou as provas (aqui não outra escola) e fez junto com os alunos. Então é uma coisa que acaba não sendo muito verdadeira, porque ela queria ganhar o tal dinheiro! Então quando mistura dinheiro dá problema... Nosso aumento deveria ser independente desses resultados aí, pra não misturar a questão financeira, entendeu?! [...] Não deve vincular essa situação a dinheiro. Dar aumento independente disso, porque eu trabalho, todos os professores trabalham e muito! (B.P, Outubro, 2014).

Não concordo com essa política de bonificação, premiação, para as escolas que conseguem ter boas notas nas avaliações, porque não ajuda em nada na melhoria das escolas, só transforma o ambiente escolar em um local mais hostil. Acredito que está errado e deveria ser ao contrário. Tá bom aqui, ótimo, obrigação! Agora, se tá ruim, vamos voltar olhar, vamos ajudar, focar, investir nela e ver o que está faltando pra melhorar. É recurso? É o lanche? Mas o estado desaparece da responsabilidade. (N.L, Setembro, 2014).

¹⁷ Não tem tradução fiel no português, mas ela é articulada às políticas de responsabilização definidas por LOPES (2013).

A política de premiação ou bonificação não é só para os professores, as escolas que conseguem atingir o IDEB proposto também ganham adicional de financiamento por meio do PDDE (Programa Dinheiro na Escola). O PDDE é um recurso fixo destinado anualmente em parcela única, que se destina diretamente para escolas estaduais, municipais e da rede privada sem fins lucrativos. O valor do repasse é baseado pelo número de alunos de cada instituição, diferentemente do FUNDEB (Fundo Nacional de Educação Básica), que destina dinheiro para os estados e municípios. O PDE instituiu que as escolas que atingissem as metas intermediárias do IDEB terão um acréscimo de 50% dos recursos do PDDE. A reclamação sobre as premiações nas escolas também foi observado nas entrevistas semiestruturadas:

É muito errado o que acontece com a premiação das escolas que conseguem boas notas, porque as que vão bem tem tudo, ganham dinheiro, investimento. E as escolas que estão mal, com problemas, é completamente esquecida e deixada de lado, o que torna ainda mais difícil a melhoria das escolas que já vem tendo notas baixas. Acredito que são nas escolas que estão tendo mau desempenho no IDEB que deveria ser destinado grande parte do dinheiro público e investimento (N.L., Setembro, 2014).

A opinião da grande maioria dos professores é contrária à de autores que defendem a política de premiação, como Maria Helena Guimarães de Castro (2009, p. 294). Ela afirma que as políticas de bonificação tem forte impacto na melhoria da qualidade educacional, pois é “uma política de reconhecimento do esforço das equipes das escolas e de seu compromisso com o direito de todo aluno aprender”.

Contrário às idéias de Castro (2009) há um grupo de educadores que organiza o “Movimento contra Testes de Alto Impacto na Educação”, movimento apoiado pela Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES). Ele defende a realização de avaliações sobre a qualidade da educação, mas afirma que seus resultados não devem ser associados a políticas que afetam decisivamente a vida das pessoas¹⁸. A mesma opinião é observada em Emery (2005) e Freitas (2010), que defendem que um dos efeitos da política de alto impacto é tornar o aumento dos

¹⁸ Portal do Movimento Contra Testes de Alto Impacto
<https://sites.google.com/site/movimentocontratestes/home>

índices um fim em si, em detrimento da real melhoria da qualidade educacional, pois oculta a má qualidade do ensino.

Nas entrevistas semiestruturadas também foi perguntado aos professores se ocorriam mudanças no ambiente de trabalho após a publicação dos resultados das escolas no IDEB, sendo que 7 dos entrevistados (63,6%) disseram que sim, enquanto 4 (36,4%) disseram que não há mudanças. Apesar de a maioria dos professores afirmarem que há mudanças no ambiente de trabalho, quando questionados sobre quais mudanças ocorriam, todos citaram apenas a ocorrência de reuniões. Em relação aos 36,4% que afirmaram não ocorrer mudanças, todos confirmaram a ocorrência de reuniões, porém que após elas nada de novo acontece.

Depois do resultado, as escolas, pessoas ficam desesperadas [risos]. Fazem reuniões, vê os pontos né que nós caímos (B.P, Outubro, 2014).

Aqui já está havendo. Já até marcou reunião. Mas sempre faz reunião e no final não há mudança (J.A, Outubro, 2014).

Eu vejo que eu trabalho muito e não vejo melhorar a nota! Sempre tem reunião, mas não vejo mudanças (V.R, Novembro, 2014).

Influencia o caos, pois nada de impactante acontece, nada! (G.D, Novembro, 2014).

Apesar de a grande insatisfação dos professores em relação ao IDEB, observada tanto nos questionários quanto nas entrevistas semiestruturadas, 6 (54,5%) professores dos 11 entrevistados afirmaram que acreditam que o IDEB é o caminho para a melhoria da escola pública. Eles consideram que as avaliações são necessárias e, mesmo que o IDEB tenha problemas, ele ainda é um instrumento que precisa ser melhorado. Os professores dizem que o índice é pelo menos uma tentativa.

Ajuda, não é perfeito, mas é o caminho que acredito que deve ser mais explorado e melhorado. Até que a gente tem melhorado um pouquinho por conta disso (J.P, Outubro, 2014).

Pode ser, é uma tentativa né? Sempre cada governo que vem vai tentando né, fazer alguma coisa. Tenta né? Cada um que entra muda os nomes, os rótulos, as siglas (B.P, Outubro, 2014).

Acredito ser uma tentativa. Ele deve continuar, tentar melhorar, mas precisa melhorar em vários pontos para ser mais verdadeiro (A.P, Outubro, 2014)

A intenção é boa, mas não estão sabendo fazer direito, né!? E levaria mais em conta a realidade do aluno, da escola. Não dá pra comparar uma escola e um aluno da zona rural com aqui da zona urbana. Deveria ser mais criterioso (V.R, Novembro, 2014)

Os outros 5 (45,5%) professores entrevistados são céticos e não creem que o IDEB possa contribuir para a melhoria da educação. Foi então perguntado, nas entrevistas semiestruturadas, o que poderia ser diferente no IDEB e quais seriam as melhores formas de avaliar a educação na opinião dos educadores? Os professores consideram, como necessário para avaliar a qualidade da educação de cada escola, utilizar variáveis que compreendam melhor o perfil dos alunos, dos professores, e a realidade que cada escola, trazendo elementos qualitativos nos processos de composição do IDEB (ver quadros 4 e 5). Para eles é necessário articular avaliações internas com externas para então formar o conceito de qualidade educacional.

Eu acho que deveria ter uma avaliação mais profunda de conhecimento daquele aluno, que eu avalio o conhecimento na parte pedagógica né? Mas eu esqueço assim aquele aluno que fez aquela prova aquele dia. Será que ele tomou café? Será que ele está com um problema de saúde, que de repente dificultou ele fazer na hora? Isso aí (L.A, Setembro, 2014).

Incluir questões mais qualitativas e fazer a avaliação e após isso fazer algo, agir... O que vem acontecendo é somente a isenção do governo e a culpabilização dos professores e alunos também (N.L, Setembro, 2014).

Avaliação externa é pertinente, mas também é necessária uma avaliação mais individualizada dentro da escola, porque o bom e o ruim entram no mesmo pacote. Pra mim o certo é ter as duas avaliações (N.B, Setembro, 2014).

Acredito que não deveria ser somente questões de múltipla escola, ser dissertativa também. E deveria também junto ter uma avaliação sobre o tratamento dentro da escola, uma avaliação pequena da realidade específica de cada escola. Um item também que retrata a vida do aluno, seus projetos de vida, acho necessário (J.A, Setembro, 2014).

Não faço muito ideia, mas acredito que para avaliar deve ser um trabalho em equipe com alunos, pais e professores (A.P, Outubro, 2014).

Os professores citaram vários elementos que devem ser modificados e incluídos para uma boa avaliação educacional, que pode ser visualizado nas tabelas 2 e 3.

Tabela 2 - Opinião dos professores sobre o que poderia ser diferente no IDEB¹⁹. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.

O que poderia ser diferente no IDEB	%
Conhecer mais profundamente o aluno	11,76
Investir mais no professor	11,76
Ser menos frio	11,76
Ter aspectos/questões qualitativas	11,76
Levar em conta o contexto geográfico da escola	11,76
Ser mais abrangente	5,88
Fazer algo após a avaliação	5,88
Incluir todas as disciplinas	5,88
Ter mais critério na comparação das escolas	5,88
Não vincular à questões financeiras	5,88
Pesquisadores do governo dentro da escola	5,88
Incentivar o aluno	5,88

Fonte: Elaborado pela autora

Tabela 3 - Opinião dos professores sobre a melhor forma de avaliar a educação básica²⁰. Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.

A melhor forma de avaliar a educação básica	%
Contemplar também aspectos qualitativos	25
Envolver a família, os alunos e professores no processo	25
Ter avaliação externa mas relacionar com a feita internamente	16,7
Contar com a participação de psicólogos e assistentes sociais na investigação e análise do aluno	8,3
Fazer da educação um real	8,3
Levar em consideração o tamanho das escolas na comparação	8,3
Levar em conta as peculiaridades da escola	8,3

Fonte: Elaborado pela autora

¹⁹ Os percentuais calculados no quadro se basearam no universo total de elementos citados pelos professores.

²⁰ Os percentuais calculados no quadro se basearam no universo total de elementos citados pelos professores.

Os professores participantes da pesquisa da rede estadual de Campos dos Goytacazes/RJ acreditam na necessidade de mecanismos de avaliação da qualidade da política educacional para que a mesma avance, porém não concordam com a forma que o IDEB vem ocorrendo. Para os mesmos o IDEB tem contribuído para um clima de disputa no meio escolar, e para os mesmos não é tido como algo positivo.

Os professores acreditam que boas avaliações devem articular os principais atores envolvidos no processo: pais, alunos, professores, gestores e pesquisadores, cooperando para que todas as partes estejam conscientes do porquê e para quem serve os resultados das avaliações. A forma como é o IDEB, para os educadores, não mostra a verdadeira realidade da educação e mascara problemas que são essenciais para uma boa qualidade do ensino: bons espaços físicos de trabalho; equipamentos eletroeletrônicos; materiais didáticos de qualidade; bons salários aos professores; reconhecimento e valorização do trabalho dos educadores; e parcerias entre estado, sociedade e escola de maneira justa.

A solicitação dos professores em relacionar um número maior de variáveis para medir a qualidade da educação reforça o que Minayo (2005) defende. De acordo com o autor, para que se realize uma boa avaliação de política social é necessário que se utilize a abordagem de triangulação de métodos, que possibilita abordagens e metodologias diversas, objetivando um constructo coletivo e múltiplo. Para Freitas (2007), diagnosticar a qualidade da educação e desenvolver ações que busquem sua melhoria deve ser sempre “negociado” com os atores escolares.

Em suma, é necessário ampliar o debate e estudo sobre avaliação de políticas sociais, particularmente no campo da educação, para que elas se desenvolvam e ofereçam diagnósticos válidos para a melhoria na qualidade do ensino. Como bem afirmou Paulo Freire (1981, p.79): “Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação - reflexão”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Criado em 2007, o IDEB, principal instrumento de avaliação da qualidade da educação básica no país, é composto de dois eixos: Fluxo Escolar e desempenho na Prova Brasil. A meta do Brasil é que, em 2022, sua nota no IDEB chegue a 6,0, mesmo patamar dos países que fazem parte da OCDE. A proposta da dissertação é analisar a opinião dos professores que trabalham em escolas estaduais de Campos dos Goytacazes/RJ sobre a qualidade do índice.

Embora os professores sejam um dos principais atores envolvidos no processo de ensino-aprendizado escolar, eles tem sido frequentemente excluídos das discussões sobre os atuais rumos das políticas educacionais brasileiras, particularmente entre as que têm como objetivo a melhoria da qualidade da educação básica (TORRES; CORULLÓN, 2009). A fim de dar voz aos professores sobre o uso do IDEB como principal instrumento de medição da qualidade do ensino básico, foram aplicados 220 questionários e realizadas 11 entrevistas semiestruturadas com professores da rede pública de ensino médio. Os dados do questionário foram processados no SPSS e as entrevistas passaram pela análise de conteúdo.

A partir dos questionários e das entrevistas realizadas, foi percebido que os professores em geral concordam que o governo avalie sistematicamente a qualidade da educação básica nas escolas. Acreditam que é algo extremamente necessário. O problema está na sua descrença em relação à qualidade do IDEB como principal instrumento para fazer tal avaliação. Baseando somente no fluxo escolar e no desempenho dos alunos na Prova Brasil/SAEB, a maioria dos professores afirma que o método não produz dados fiéis sobre a realidade da educação básica.

Quanto ao desempenho dos alunos na Prova Brasil, 76,0% dos que responderam o questionário afirmam que não existe uma política do governo do estado que estimula o aluno a se preparar para a avaliação, e 95,5% consideram que a maioria dos estudantes não faz a prova com seriedade e dedicação (ver figura 3). Nas entrevistas semiestruturadas, uma reclamação frequente é que o aluno costuma responder as questões do exame de qualquer jeito, ou seja, apenas “chutando”. Outra parcela significativa dos estudantes estaria apenas assinando a

prova e entregando. O resultado é que mais de $\frac{3}{4}$ dos professores acreditam que o resultado da Prova Brasil não é um bom indicador para medir a qualidade da educação (ver figura 5).

Outra forma de o governo melhorar o resultado do IDEB é por meio do aumento do fluxo escolar. Nesse caso, uma política eficaz de reforço escolar pode ter um bom resultado na promoção de alunos com maiores dificuldades de aprendizado. O resultado mostra que 79,7% dos entrevistados afirmam existir algum tipo de política de reforço escolar do governo do estado, porém apenas 31,4% declaram que ela funciona bem na escola (ver tabela 1). A grande maioria dos professores acredita que o governo tem procurado aumentar o fluxo escolar forçando o professor a aprovar mais independente do aprendizado do aluno. A maior reclamação é em relação à aplicação da dependência ao aluno reprovado em algumas disciplinas pelos professores que o reprovaram (ver figura 6). Há um aumento da carga de trabalho sem a devida remuneração.

Eles criticam a forma extremamente estatística da avaliação, não englobando o diálogo com os atores escolares (professores e alunos), nem entendendo a realidade de cada escola. Afirmam que uma avaliação real deveria englobar elementos estatísticos e qualitativos, pois é essencial realizar uma avaliação sistêmica externa que entre em articulação com uma avaliação institucional interna. Para os professores entrevistados, é necessário uma “qualidade negociada”, envolvendo todos os atores educacionais para a organização do processo avaliativo (Freitas, 2007). Sua opinião é semelhante às análises de Dourado (2007), que diz que a qualidade educacional não pode ser simplificada ao simples ranqueamento das escolas, na medida em que há questões “intra e extra escolares” (Id.):

[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento de variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos [...]. Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.9 apud DOURADO, 2007, p.941)

Quanto à política de premiação e bonificação salarial às escolas que conseguem cumprir a meta do IDEB, os professores são contra por considerarem que ela não promove a melhoria real da qualidade da educação. Ao contrário, ela só estaria contribuindo para a disputa e manipulação dos resultados da avaliação, na medida em que estimula fraudes nos dados pela necessidade de atingir as metas do índice. Há quem citou, nas entrevistas semiestruturadas, casos de professores de outras escolas que fizeram a prova para os alunos a fim de ganhar a bonificação salarial do estado.

Os professores criticam ainda que a atual forma de avaliação cria um clima de competição entre as escolas, cidades e estados, em detrimento da união de esforços de amplos setores da sociedade por uma educação de qualidade. Afirmam que há uma nova lógica de gestão da política educacional respaldada na culpabilização e responsabilização das escolas, professores e alunos pelo sucesso ou fracasso do desempenho escolar, isentando o Estado do seu compromisso. Os entrevistados relataram que são extremamente cobrados, mas pouco instruídos sobre essa nova forma de organização e gestão da educação. Reclamaram que não há diálogo, nem capacitação e não compreendem como são realizadas de fato as avaliações sobre a qualidade do ensino em suas escolas.

A percepção dos professores entrevistados da rede estadual de Campos dos Goytacazes é coerente com as análises de Araújo (2007) e Parente (2012) sobre o processo de gerencialismo e performatividade na gestão educacional, que é a presença de práticas de gestão empresarial nas escolas, tendo como base o mérito, a responsabilização dos professores e uma intensa disputa educacional. Os autores alegam que a forma de avaliar a qualidade da educação pelo uso do IDEB não propicia um diagnóstico verdadeiro da situação, pois ele é um dado frio que ignora a realidade de cada escola, privilegiando a lógica neoliberal que diminui a intervenção do Estado nas políticas sociais. Freitas (2007) alerta que o IDEB vem invertendo prioridades, fazendo o alcance do índice um fim e não uma consequência da melhoria dos serviços educacionais prestados.

A partir das críticas tecidas ao IDEB pelos autores e professores, é possível afirmar que há uma grande necessidade de ampliar os estudos no que concerne a avaliação de políticas sociais no âmbito da educação, a fim de propiciar subsídios que realmente contribuam para a melhor organização e gestão da política educacional.

Acredita-se que este estudo contribua para mostrar como os professores analisam o principal instrumento da atual política de avaliação da qualidade da educação, o IDEB, a fim de tentar entender, melhorar e ampliar o debate sobre índice. Na visão dos educadores, o IDEB está bem aquém de mostrar se há de fato, ou não, um ensino de qualidade que impacte e melhore a vida dos indivíduos, visando o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, como vem exposto na Constituição de 1988.

No dia 21 de fevereiro de 2015, após o término do trabalho de pesquisa, o Ministério da Educação lançou uma nova plataforma para acessar o desempenho das escolas no IDEB. A essência puramente estatística continua a mesma, porém houve um incremento sobre as características de cada escola, no que diz respeito: se é urbana ou rural, e também se é indígena, quilombola, assentamento, unidade prisional, ou unidade socioeducativa. A nova plataforma também traz informações sobre o número de matrículas, de turmas, de professores e funcionários. Apesar de serem mudanças tímidas, são ampliações para interpretações e análises a respeito do índice de qualidade, e que necessita ser dialogado e debatido com os professores, para compreender se atende a algumas das suas críticas sobre o instrumento que afere a educação.

Dessa forma, creio que a partir desse trabalho outros poderiam ser realizados, como por exemplo, a ampliação da pesquisa sobre a percepção dos professores de outros municípios e estados, e também expandir o enfoque para os gestores, e como os mesmos vem trabalhando e se apropriando da forma de avaliar a educação pelo IDEB.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, M. J. & ANDER-EGG E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Apontamentos sobre a política de educação no Brasil hoje e a inserção dos assistentes sociais. In: **Subsídios para o Debate sobre o Serviço Social na educação**. Brasília, junho de 2011.

ARAÚJO, C. H. **Avaliação da Educação Básica**: em busca da qualidade e equidade no Brasil. Brasília: INEP, 2007.

ARAÚJO, L. **Os fios condutores do PDE são antigos**. 2007. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>. Acessado: 15 de Novembro de 2014.

ARAUJO, V. L. de. **Provinha Brasil 2014**: um estudo sobre o uso dos resultados segundo algumas professoras da regional do plano piloto/cruzeiro. 2014. 63 f. Monografia (Especialização) - Curso de Faculdade de Educação, Departamento de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ARRETCHE, M. T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2007. p. 29-41.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais da ANPOCS**(Associação Brasileira de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), São Paulo, n. 40, pp. 111-141, jun.,1999.

ASSEMBLÉIA NACIONAL FRANCESA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1973.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho; apresentação do Celso Lafer.- Nova ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 7ª ed.

BOMENY, H. **Os Intelectuais da Educação**. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2001.

BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.2, p.373-388, abr./jun.2012

BONDIOLI, A. O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada. Campinas: **Autores Associados**, 2004.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: SOCIAL, Conselho Federal de Serviço. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Cfess e Abeps/unb, 2009. p. 1-19.

BRASIL. **Constituição federal**. Ed. Atual. Mandamentos: São Paulo, 2005.

_____. Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Brasília, DF, abril de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm Acesso em: Outubro de 2014. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 dezembro 2007.

_____. **Estudos de Recuperação**. Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação; Câmara de Educação Básica. Brasília, setembro de 2013.

_____. **Constituições Brasileiras**: 1988. vol. VII. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2003.

_____. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **IDEB**: como melhorar os índices. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 18 jun. 2014

_____. Ministério da Educação e Cultura. **SAEB**: Metodologia Utilizada. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 16 jun. 2014

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em 12 ago. 2014.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 18 jun. 2014.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Município e Rede**. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Resultado/republicacao/Divulgacao_4serie_Municipios.xls>. Acesso em 20 jun. 2014.

BROOKE, N & CUNHA, M. A. A. **A avaliações externa como instrumento de gestão educacional nos estados**. Estudos & Pesquisas Educacionais Fundação Victor Civita, v. 2, p. 3-64, 2011.

BRZEZINSKI, I. Diversos olhares se entrecruzam interpretando a LDB. In: **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**/Iria Brzezinski org. – 3. Ed. Revista – São Paulo: Cortez, 2000.

CASTRO, M. H. G. de. Sistemas de Avaliação da Educação no Brasil: avanços e novos desafios. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p.5-18, Jan./Jun., 2009.

_____. **A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil**. Meta: Avaliação/ Rio de Janeiro, v.1, n.3, p.271-296, set./dez.2009.

CHAUI, M. **Convite à Filosofia**. Editora: Ática, São Paulo – SP, 2009.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, Viena, 1993.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

CURY, C. R. J. Educação como direito social. **Dicionário de Políticas Sociais**/ Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EDUEMG, 2012.

CURY, C. R. J; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. A relação educação – sociedade – estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (org.) **A educação nas constituintes brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95 – 110.

DELMANTO et al. **Prova Brasil na escola**. Material para professores, coordenadores pedagógicos e diretores de escolas de Ensino Fundamental. São Paulo: CENPEC E TIDE SETUBAL, 2007. Disponível em: http://www.rededosaber.sp.gov.br/contents/SIGSCURSO/sigsc/upload/br/site_24/File/Prova_Brasil_FINAL.pdf Acessado em 10 de outubro de 2014.

DESLANDES, S. F. Concepções em pesquisa social: Articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, nº13, p.103-107, 1997.

DIAS, A. A. Da educação como direito humano aos direitos humanos como principio educativo. In: **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teóricos-metodológicos** / SILVEIRA, Rosa Maria Godoy, et.,al. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

DOURADO, L.F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

DRAIBE, S. M. **UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais**. In: São Paulo em perspectiva, n. 11, v. 4, 1997, p. 3-15.

EDUCAÇÃO TAMBÉM É DIREITO HUMANO/ organizado por Mariângela Graciano – São Paulo: Ação Educativa, **Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento – PIDHDD**. Catálogo na fonte – Brasil. Centro de Documentação e Informação de Ação Educativa, 2005.

Emery, K. **Origins and Purpose of No Child Left Behind**. Disponível em:< http://www.educationanddemocracy.org/Emery/Emery_NCLB.htm>. Acesso em 13 de fevereiro de 2014

EVANGELISTA, O. ; SHIROMA, E. O. **Professor: protagonista e obstáculo da reforma**. *Educação e Pesquisa*. [online], vol.33, n.3, pp. 531-541, 2007.

FARIA, C. A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p.97-169, out. 2005.

FERNANDES, F. Diretrizes e Bases: conciliação aberta. **Revista Sociedade e Universidade**, São Paulo, 1991.

FERREIRA, R. A. Avaliação de Sistemas Educacionais e as contribuições das Ciências Sociais para a Definição de Dimensões e Indicadores de Resultados: uma reflexão a partir do SAEB. In: **Política, Gestão e Financiamento da Educação**/ Juliano Mota Parente, Cláudia da Mota Darós Parente (org.) – São Cristóvão: Editora UFS, 2012.

FLEURY, S. & OUVENEY, A.M. **Políticas de Saúde: Uma Política Social, in: Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Giovanella, L (Org.) Rio de Janeiro, Edit FIOCRUZ, 2008.

FLEURY,S. **Políticas Sociales Y Ciudadanía**. Jun, 1999.

FREIRE, P. **A Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FREITAS, L. C. de. Eliminação Adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação Sociedade**, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.965-987, out.2007.

_____. Avaliação: para além da “forma escola”. **Educação:Teoria e Prática**, Rio Claro - Sp, v. 20, n. 35, p.89-99, dez. 2010.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil na Década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**., Campinas, vol.24, n.82, p.93-130, abril 2003.

GENTILINI, J. A. Poder Local e Gestão da Educação: possibilidades e limites da autonomia. PARENTE, Juliano Mota; PARENTE, Cláudia da Mota Darós(orgs). **Política, Gestão e Financiamento da Educação**. – São Cristóvão: Editora UFS, 2012.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. O IDEB e as políticas educacionais na região metropolitana de Curitiba. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v.20, n.42, p.45-58, jan./abr.2009.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Nota Técnica: **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**. Brasília, DF:MEC. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/ldeb/Nota_Tecnica_n1_concepçãoIDEB.pdf. Acesso em: 12 de Agosto de 2014.

LEIS, H.R. Sobre o Conceito de Interdisciplinaridade. **Cadernos: de pesquisa interdisciplinar em ciências humanas**, nº 73 – FPOLIS; Agosto, 2005.

LOPES, K. C. **A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro**. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Educação, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LUFT, C. P. **Minidicionário Luft**. Francisco de Assis Barbosa, Miguel da Cunha Pereira (org.) e supervisão Lya Luft. São Paulo: Ática, 2000.

MARSHALL T.H. **Política Social**, Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1967.

MINAYO, M. C. S. et al. Avaliação dos Centros de Orientação e Apoio Sorológico/CTA/Coas da Região Nordeste do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. v. 15, n. 2, abr./jun. 1999.

MINAYO, M. C. S. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas. In: **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. /Organizado por: Maria Cecília Minayo, Simone Gonçalves de Assis e Edinilsa Ramos de Souza. 244p. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

_____. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes. 1993.

_____. _____. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MIOTO, R. C. T.; NOGUEIRA, V. M. R. Sistematização, Planejamento e Avaliação das ações dos assistentes sociais no campo da saúde. In: MOTA, Ana Elizabete et al. **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2009.

MONTEIRO, A. R. O pão do direito à educação. **Educação Social**, Campinas, vol.24, n.84,p.763-789, setembro 2003.

Movimento Contra Testes de Alto Impacto. Disponível em: <https://sites.google.com/site/movimentocontratestes/home>, Acesso em: 16 de Janeiro de 2015.

NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós 64**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, A. G. Políticas educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses: alguns recortes. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.22, n.83, p.411-442, abr./jun.2014.

OLIVEIRA, A. P. M. **A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal**. Dissertação (mestrado), 276f. – Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão da Educação, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Adotada e aprovada em Assembléia Geral da ONU no dia 10 de dezembro de 1947. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em 01 de Março de 2014.

PABON, H. **Evaluación de Servicios de Salud**. Cali: XYZ Editora, 1985.

PAPARELLI, R. **Desgaste mental do professor da rede pública de ensino: trabalho sem sentido sob a política de regularização do fluxo escolar**. 2009. 184 f. Tese (Doutorado) - Curso de Psicologia, Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PARENTE, J. M. Gerencialismo e Performatividade na Gestão da Educação: repercursões no trabalho do diretor escolar. In: **Política, Gestão e Financiamento da Educação**/ Juliano Mota Parente, Cláudia da Mota Darós Parente. São Cristovão: Editora UFS, 2012. 218p.

FIRME, T.P. **Avaliação em rede**. [S.1.],2003. Disponível em <http://www.rits.org.br>. Acesso em: 10/01/2014

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado do anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova nº 45, 1998. p. 49-97.

PERONI, V. M. V., et, al. **Estado e Terceiro Setor: As novas regulações entre o público e o privado na gestão da Educação Básica Brasileira**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009

PERONI, V. M. V. Políticas Públicas e Gestão da Educação em Tempos de Redefinição do Papel do Estado. In: Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 7., 2008, Itajaí - Sc. **Anais...** . Itajaí - Sc: Anpedsul,. p. 1 – 15, 2008.

PESTANA, M. I. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**. Brasília, v.79, n.191, p.65-73, jan./abr. 1999.

PIANA, M. C. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PISA. Programme for International Student Assessment Results From Pisa. **Brazil – Country Note** – Results from Pisa, 2012. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2013/country_note_brazil_pisa_2012.pdf. Acesso em: 20 de Novembro de 2014.

PISA. **Média dos países em cada área**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/resultados_pisa_2000_2012.pdf. Acesso em: 20 de Novembro de 2014.

PRATES, J. C. As pesquisas avaliativas de enfoque misto e a construção de indicadores para avaliação de políticas e programas sociais. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

PRZETACZNIK, F. The philosophical concept of the right to education as a basic human right. **Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques**, Genève, v. 63, 1985

Rio de Janeiro. Decreto Nº42.793 de 06 de Janeiro de 2011. **Diário Oficial**, 07 de Janeiro de 2011. Ano XXVII, nº5 – parte I.

_____. **Manual de orientação para operacionalização da Portaria SEEDUC/SUGEN Nº316/2012**. Secretaria do Estado de Educação do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro – RJ, 2012.

ROSSI, S.R. et al. **Application of the transtheoretical model of behavior change to directory fat reduction**. International Journal of Psychology, 27: 628-633, 1992.

SANTOS, A. J. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **Revista Eletrônica de Administração**. Ed. 22, v. 7, n. 4, jul-ago, 2001. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_121.pdf>. Acesso em: 16 Novembro de 2013.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100. especial, p.1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Editora Autores Associados Ltda: Campinas – SP, 2009.

SHIROMA, E. O. et. al. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, 3ª edição.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. – Rio de Janeiro: DP&A, 2004, 3º edição.

SILVA, L.M.V & BRANDÃO, D. **Construção da capacidade avaliativa em organizações da sociedade civil**. São Paulo: Instituto Fontes, 2003.

SOUZA, A. N. de. Organização e condições do trabalho moderno: precarização do trabalho docente. **III Seminário da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação**. Rio de Janeiro: 2011.

SOUZA, C. F.; FASCAROLI, B. F. **O Uso dos Resultados da Prova Brasil na Gestão do Sistema Público de Ensino Fundamental de João Pessoa**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal) – Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba, 2012.

SOUZA, M. B. de; ASSUNÇÃO, M. F. Reflexões Acerca das Políticas de Financiamento e Avaliação da Educação: a questão da qualidade da educação. In: **25º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação/2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**, 25., 2011, São Paulo. São Paulo: Anpae, p. 1 – 12, 2011.

SPOSATI, A. et.al. Serviço Social e o assistencial: a colocação histórica da questão. In: **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1985.

STOCO, S. Dificuldades Teóricas, Metodológicas e Políticas no Processo de Estratificação das Desigualdades para Formulação das Políticas Públicas Educacionais. PARENTE, Juliano Mota; PARENTE, Cláudia da Mota Darós(orgs). **Política, Gestão e Financiamento da Educação**. – São Cristóvão: Editora UFS, 2012.

TEIXEIRA, A. S. **Educação no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Nacional: Brasília, 384p. Atualidades Pedagógicas, 1976.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. Livia de Tommasi, Mirian Jorge Warde, Sérgio Haddad. (org.) Cortez, 6ªed. 280p., 2009.